



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária

Urban land regularization (reurb): considerations on its normative-doctrinal conceptual matrix

Talden Queiroz Farias

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil e Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4382739797562529> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>
E-mail: taldenfarias@hotmail.com

Anderson Henrique Vieira

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7491277258612850> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>
E-mail: andersonhvieira@gmail.com

Trabalho enviado em 22 de março de 2023 e aceito em 01 de julho de 2022



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 1772-1809.

Talden Queiroz Farias e Anderson Henrique Vieira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 74367 | ISSN 2317-7721

RESUMO

A complexidade conceitual que envolve a regularização fundiária urbana impõe toda sorte de abordagens, de forma que pode se caracterizar como um conceito em disputa. Nesse sentido, diante das inovações e desafios trazidos pela Lei 13.465/2017, bem como frente à necessidade de conferir (re)leituras mais integradas e funcionais ao procedimento e instrumentos de regularização, questiona-se: considerando os aspectos sociais, ambientais, jurídicos e urbanísticos, quando se fala em REURB, está a se falar exatamente de quê? Para propor respostas ao questionamento, o artigo tem como objetivo analisar os aspectos gerais da REURB, principais procedimentos técnicos-jurídicos, a inter-relação com o direito fundamental à moradia, além de problematizar a (in)adequação do conceito legal à lógica de regularização fundiária plena ou sustentável. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa e pesquisa documental, tendo como principais marcos a Lei 13.465/2017 e seu decreto regulamentador (Decreto 9.310/2018), a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Como principal conclusão, tem-se que a REURB é de fato uma das ferramentas possíveis de concretização do direito fundamental à moradia, muito embora não seja solução única que dê conta do gap entre déficit habitacional, informalidade e precariedade das “cidades” que vivem à margem da cidade.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Conceito. Procedimento Administrativo. Direitos Fundamentais. Direito à moradia.

ABSTRACT

The conceptual complexity surrounding urban land regularization imposes all sorts of approaches, so that it can be characterized as a concept in dispute. In this sense, given the innovations and challenges brought by Law 13,465/2017, as well as the need to give more integrated and functional (re)readings to the regularization procedure and instruments, the question is: considering the social, environmental, legal and urbanistic aspects, when we talk about REURB, what exactly are we talking about? To propose answers to the questioning, the article aims to analyze the general aspects of the REURB, the main technical-legal procedures, the inter-relationship with the fundamental right to housing, besides problematizing the (in)adequacy of the legal concept to the logic of full or sustainable land regularization. To this end, a bibliographic research of qualitative approach and documentary research was conducted, having as main landmarks Law 13,465/2017 and its regulating decree (Decree 9,310/2018), the Federal Constitution of 1988 and the City Statute. The main conclusion is that the REURB is in fact one of the possible tools to realize the fundamental right to housing, although it is not the only solution that addresses the gap between housing deficit, informality and precariousness of the "cities" that live on the margins of the city.

Keywords: Urban Land Regularization. Concept. Administrative Procedure. Fundamental Rights. Right to Housing.



1. INTRODUÇÃO

A insegurança jurídica e a irregularidade fundiária urbana são marcantes no Brasil e América Latina, dados colhidos no início dos anos 2000 em 15 países sul americanos davam conta de que pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da população viviam em núcleos urbanos informais (MACDONALD, 2004). Como forma de tratar a questão, diversas foram as soluções implementadas pelos países, tais como promoção de programas de habitação popular, incentivo ao crédito imobiliário através da redução da taxa de juros, positividade de novos direitos reais a partir da verificação da práxis social e a regularização fundiária urbana (REURB).

A regularização fundiária urbana é um procedimento administrativo¹ de integração de núcleos urbanos alternativos/resistentes² (comumente denominado de informais) à cidade, considerando uma multiplicidade de elementos. Conforme as determinações jurídico-sociais de cada ordenamento, a REURB toma contornos particulares, por vezes mais legalista-liberal com foco em seus aspectos dominiais para inserção dos imóveis do mercado formal de terras, como ocorreu no Peru; e em outros casos adota uma abordagem mais jurídico-pluralista centrada no desenvolvimento pleno das áreas a serem regularizadas considerando seus aspectos ambientais, jurídicos, sociais e urbanísticos (ALFONSIN et al, 2019). Essa segunda perspectiva de regularização ficou conhecida como a “fórmula brasileira”.

Justamente pela sua complexidade conceitual, a REURB é objeto de toda sorte de abordagens teóricas, filosóficas, econômicas, jurídicas, culturais e políticas (FERNANDES, 2022) de forma que pode se caracterizar como um conceito em disputa. No Brasil, o mais novo marco da REURB (Lei 13.465/2017) trouxe inovações e desafios que por vezes causam dúvidas aos agentes públicos e privados que tratam da questão e impõe o debate e reflexão sobre esse procedimento. Ao mesmo tempo, a lei também significou

¹ Muito embora se reconheça a possibilidade de utilização de alguns dos instrumentos de regularização fundiária urbana em âmbito judicial, neste trabalho, optou-se por tratar de seus aspectos na seara administrativa por ser atualmente a principal via utilizada como também um dos principais objetivos do atual marco legislativo da REURB, isto é, executar os procedimentos integralmente de forma extrajudicial.

² Apesar da Lei 13.465/2017 utilizar a expressão “núcleos urbanos informais”, neste artigo, por uma opção teórico-metodológica sustentada em Gonçalves & Santos (2019), Bethânia Alfonsin (2023) e Edésio Fernandes (2022), utilizar-se-á a expressão “núcleos urbanos alternativos/resistentes”. Isso porque compreende-se que o termo “informal” não se adequa ao planejamento e execução de procedimentos de REURB que visem estabelecer uma ponte entre o panorama normativo/legal e a dinâmica das ocupações, os costumes e as práticas que produzem à cidade e que contribuem para o acesso e permanência das pessoas em suas localidades, isto significa “abandonar a compreensão da informalidade como um elemento a ser combatido. De forma distinta, as políticas podem melhorar as condições de vida dos moradores, dialogando com as práticas ali existentes. Os esforços de regularização devem, portanto, levar em conta a complexidade social das práticas informais” (GONÇALVES; SANTOS, p. 17, 2019).

o (re)surgimento de um nicho de mercado que entende a REURB como negócio e, por vezes, acaba por sobrepor direitos individuais aos coletivos. Dessa forma, vale o questionamento, considerando os aspectos sociais, ambientais, jurídicos e urbanísticos, quando se fala em REURB, está a se falar exatamente de quê?

Para ventilar possíveis respostas ao questionamento proposto, o artigo tem como objetivo analisar os aspectos gerais da REURB, principais procedimentos técnicos-jurídicos, a inter-relação com o direito fundamental à moradia, além de problematizar a (in)adequação do conceito legal à lógica de regularização fundiária plena ou sustentável. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa e pesquisa documental, tendo como principais marcos a Lei 13.465/2017 e seu decreto regulamentador (Decreto 9.310/2018), a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade.

O artigo foi estruturado em quatro tópicos, além da introdução e das considerações finais. No tópico 2 é analisada a matriz conceitual normativa e doutrinária da REURB, problematizando a (des)necessidade de reformulações conceituais; no tópico 3 foi demonstrada quais foram as principais modalidades, inovações e desafios trazidos pelo novo marco legal da REURB no Brasil, discutindo brevemente suas particularidades; já no tópico 4 foram delineados os procedimentos técnicos e jurídicos do procedimento de REURB para favorecer uma compreensão holística do objeto e contribuir na verificação da inter-relação entre REURB e o direito fundamental à moradia, tema do tópico 5. Depois, obviamente, seguem as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): MATRIZ CONCEITUAL NORMATIVA E DOUTRINÁRIA

A complexidade conceitual que envolve a regularização fundiária urbana impõe toda sorte de abordagens, de forma que pode se caracterizar como um conceito em disputa. Nesse quadro, Fernandes (2022, p.1) observa que quando se trata de REURB “(...) tudo está aberto a interpretações, da noção de informalidade à natureza dos programas de regularização. São incontáveis os debates conceituais, filosóficos, políticos, ideológicos, econômicos, urbanísticos e jurídicos”. Afinal, estamos falando exatamente de quê? Justamente por isso, Nascimento (2013) observa que não há um conceito estanque acerca do tema, o que significa que essa construção teórico-conceitual ainda está em evolução/transformação de acordo com as experiências, aprimoramentos e aplicações empíricas dos instrumentos de regularização fundiária.

Para responder ao questionamento proposto por Fernandes (2022) e Nascimento (2013), a doutrina elucida o que está posto na legislação e indica que há pelo menos duas acepções principais sobre



regularização fundiária urbana³, a primeira delas diz respeito a uma ótica meramente jurídico-dominial expressa pela titulação dos beneficiários. Assim, sob essa perspectiva, aspectos de urbanização, melhorias na qualidade de vida e a cidadania urbana seriam resultados acessórios do procedimento de REURB, isto é, mero reflexo do objetivo principal de regularizar os elementos dominiais da área de intervenção, como demonstra Alfonsin (2007):

[...] regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do processo (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Note-se ainda que para além de hierarquizar a REURB dando destaque aos seus aspectos jurídicos, o conceito também suprime a dimensão ambiental refletindo uma concepção limitada.

A segunda acepção conceitual da REURB adota uma perspectiva holística e integrativa, portanto, mais complexa do ponto de vista técnico, mais cara do ponto de vista orçamentário e mais favorável do ponto de vista urbanístico e do direito à moradia (CORREIA, 2018). Seria a regularização fundiária plena ou sustentável⁴. Para Arruda e Lubambo, a regularização fundiária é:

Intervenção regularizacional da propriedade que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal, no intuito de transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra (ARRUDA, LUBAMBO, 2019, p. 167)

Em uma perspectiva mais funcional e integrativa, Correia e Farias (2015) conceituam regularização fundiária plena como o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana, se contempla quatro dimensões principais:

³ Existem também outras acepções sobre REURB como verificado em Silva (2018, p. 131) “Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo”. Note-se que a perspectiva trazida por Silva (2018) desconsidera a dimensão jurídica da REURB.

⁴ Para Carvalho (2021) “A Regularização Fundiária é uma ação ou programa que tem como finalidades garantir o direito à moradia, à qualidade e sustentabilidade urbana e ambiental, reduzindo as precariedades das cidades, no que se convencionou chamar de regularização fundiária sustentável, ainda que não receba essa nomenclatura na legislação vigente.” (CARVALHO, 2021, p. 41).

(a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade; (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (d) a social, que garanta oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção (CORREIA; FARIAS, 2015, p. 867)⁵.

O delineamento conceitual apresentado por Correia e Farias (2015) contempla os objetivos para os quais foi pensada a REURB (de acordo com o art. 10º da Lei 13.465/2017 e o art. 2º do Decreto 9.310/2018), porquanto destaca suas principais dimensões sem hierarquias. Dessa forma, merece destaque o fato dos autores inserirem a obrigação de conferir a devida urbanização da área a ser regularizada, mediante obras de infraestrutura, enquanto condição anterior a própria regularização, se desenvolvendo a partir disso aspectos que vão desde enquadrar os imóveis em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbana, à titulação que assegure a posse e/ou propriedade e a promoção do diálogo urbano contínuo exteriorizado por meio da participação popular efetiva (CORREIA, 2018).

Por outro lado, note-se que o conceito apresentado pelos autores parece estar mais conectado com a Lei 11.977/2009 (já revogada) na medida em que reconhecem, acertadamente, a importância de promover a urbanização prévia das áreas a serem regularizadas. Sob este aspecto é importante salientar que muito embora o capítulo III da Lei 11.977/2009 não disponha expressamente sobre a condição de urbanização prévia das áreas objeto de intervenção na REURB, essa interpretação foi sedimentada por meio de orientações oficiais do Governo Federal da época, por meio do Ministério das Cidades, que editou documentos como a cartilha intitulada “Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei 11.977/2009⁶” em que é possível visualizar uma clara orientação nesse sentido e também na doutrina, conforme Costa & Romeiro (2022).

A referida interpretação foi alterada com o advento da Lei 13.465/2017, o novo marco da REURB no Brasil. Desse modo, eventual ausência de infraestrutura nas áreas a serem regularizadas não obsta o prosseguimento da REURB, bastando tão somente a assinatura de um termo de compromisso e apresentação de um cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, por parte do ente municipal, que poderão ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB (Art. 36, § 3º da Lei 13.465/2017).

⁵ Em igual sentido, Aquino e Farias defendem “que o processo de regularização fundiária deve ser multidimensional, indo além das garantias jurídicas, abarcando as preocupações ambientais e a estruturação da área, normalmente degradada e carente de serviços públicos nos casos de ocupações irregulares” (2021, p. 93).

⁶ Ver: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Regularizacao_Fundiaria/cartilha_11977.pdf

A responsabilidade municipal pelo firmamento dos referidos instrumentos compromissários que garantam à devida urbanização da área de intervenção da REURB, decorre de mandamento constitucional do art. 182, ao prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, de forma que este torna-se o principal ente promotor de REURB no Brasil. Acontece que na prática a Lei 13.465/2017 não prevê nenhuma responsabilidade aos Municípios pelo descumprimento do cronograma de obras e do termo de compromisso o que mina a efetividade dos instrumentos. Nesse sentido, eventual questionamento no que se refere ao cumprimento das obrigações assumidas no cronograma de obras e no termo de compromisso deverá ser feito judicialmente uma vez que se tratam de títulos executivos extrajudiciais e de mais a mais estaria totalmente dependente das possibilidades financeiras do município e de argumentos como a reserva do possível (COSTA; ROMEIRO, 2022).

Dessa forma, muito embora se reconheça a importância de desburocratizar o máximo possível os procedimentos inerentes a REURB, na prática, essa flexibilização pode se configurar como uma burla as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade (art. 2º), bem como a necessidade de promover uma regularização sustentável que contemple as dimensões urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais. A simplificação do procedimento requer limites e o limite é a qualificação urbanística adequada.

Desse modo, após o debate acerca do delineamento conceitual-doutrinário da REURB, dada sua complexidade epistemológica, cabe ainda notas sobre seu conceito legal de forma a verificar a necessidade de adequação segundo os pressupostos da regularização fundiária urbana sustentável. É o que será abordado a seguir.

2.1 Regularização fundiária urbana (REURB) e sua matriz conceitual normativa

A Constituição Federal de 1988 se caracterizou como um marco fundamental quando se trata de política urbana sob uma ótica democrática e popular, por mais que antes de sua promulgação já houvesse políticas e diplomas normativos que tratavam de maneira esparsa de instrumentos jurídicos de regularização e política urbana, tal como a Lei 6.766/1979 (Lei de parcelamento de uso do solo urbano) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que data de 1973, elaborada ainda sob a égide do regime militar, com caráter fortemente autoritário, centralizador e conservador (VIEIRA; ALVES, 2021). Esse quadro contribuiu para a concepção da REURB enquanto direito subjetivo⁷ dos potenciais beneficiários, desde que haja viabilidade ambiental, urbanística e legal, ou seja, o planejamento e execução da

⁷ Para Mukai (2008, p. 93) “o dever de regularizar nasce claramente do direito à moradia previsto no caput do artigo 6.º do texto constitucional, que estabelece quais são os direitos sociais reconhecidos pela Constituição”.

regularização fundiária urbana seria um direito dos beneficiários devidamente resguardado pelo ordenamento jurídico e, portanto, passível da tutela judicial para sua proteção se for o caso.

Outro contributo constitucional significativo foi o reconhecimento do Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito. Desse modo, a inserção constitucional de princípios estruturantes como a função social da propriedade (pública e privada); do direito à regularização com a introdução do Usucapião Especial Urbana e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e da justa distribuição dos bônus e ônus urbanísticos, como forma de (...) “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, CF/88) se configurou como uma inflexão nos rumos dos movimentos de luta pela reforma urbana e “elevou a matéria aos status fundamental, a partir do qual se pode e deve interpretar toda a legislação infraconstitucional” (CORREIA, 2018, p.53).

O alegado se expressa, principalmente, nos artigos 182 e 183 da CF/88 que trata da política urbana e prevê importantes instrumentos jurídico-urbanísticos e de planejamento das cidades, tais como o Plano Diretor; a possibilidade de parcelamento ou edificação compulsórios; instituição de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação para os casos de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados e, portanto, que não estão atendendo à sua função social (art. 182); e a usucapião para fins de garantia do direito à moradia (art. 183).

Esse foi o contexto que fomentou, em nível infraconstitucional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 por meio da Lei 10.257/2001 o Estatuto das Cidades. A referida lei representa a consolidação de um novo paradigma jurídico e social: o da função social da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2016). Ao tratar da regularização fundiária, o Estatuto da Cidade a caracteriza como um instituto jurídico-político (Art. 4º, V, *q*) e insere a questão como uma diretriz do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Art. 2º, XIV), por meio da:

[...] urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O tratamento do Estatuto da Cidade, no que se refere à regularização fundiária não se limita ao reconhecimento da centralidade da problemática para o desenvolvimento das cidades e contempla em seu art. 4º (de forma exemplificativa) a previsão de instrumentos urbanísticos específicos, tais como Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); Usucapião Especial de imóvel urbano; direito de superfície; legitimação de posse, entre outros; bem como flexibiliza a atuação do Poder Público quando do planejamento e execução de planos/projetos de regularização, por



meio, por exemplo, da previsão do direito de preempção exercido pelo poder público para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares para execução de projetos de regularização fundiária.

No período que se seguiu após o surgimento do Estatuto da Cidade, houve também a edição de diversas leis que tiveram como objetivo contribuir na regularização de núcleos urbanos alternativos, como a Lei 10.9931/2004 — gratuidade do registro da regularização; Lei 11.124/2005 — criação do FNHIS (Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social); Lei 11.481/2007 — transferência de terrenos pela União para que municípios regularizem ocupação; Lei 11.888/2008 — direito de assistência técnica gratuita; Lei 11.952/2009 — regularização fundiária na Amazônia Legal; muito embora não tenha sido até então editado um marco legal consolidado que regulamentasse as normas da regularização fundiária urbana, o que só ocorreu em 2009. Foi somente com a edição da Lei 11.977/2009, que dispunha sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas” em seu capítulo III, que o conceito de regularização fundiária urbana (REURB) ganhou contornos legais⁸, nos seguintes termos:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Para Mota e Moura (2015, p.15) a referida lei se configurou como uma eficiente ferramenta (...) “para auxiliar no problema social da moradia e a questão da ocupação irregular da terra urbana”. Entre outros aspectos, o diploma normativo buscou minimizar os processos especulativos que dificultam o acesso e permanência de estratos de menor renda da sociedade à moradia, além de dar início a um importante processo de desburocratização e flexibilização do procedimento de regularização fundiária urbana que foi potencializado com a edição da Medida Provisória 759 de 2016 que mais tarde foi convertida na Lei 13.465/2017, atual marco legal sobre REURB no Brasil. Salienta-se que ao longo do processo legislativo de conversão da referida medida provisória em lei somaram-se 695 (seiscentas e noventa e cinco) emendas ao texto que buscaram suprir lacunas na redação original no que diz respeito, por exemplo, a possibilidade de promover regularização fundiária em áreas que estivessem sob demanda

⁸ Note-se que muito embora até o advento da Lei 11.977/2009 não houvesse um marco legal autônomo que dispusesse sobre a REURB, foram implementados programas nacionais que visavam à regularização de áreas urbanas, tal como o Programa Papel Passado do ano de 2003.

judicial. No texto original, essa possibilidade era expressamente proibida⁹ segundo o art. 62 o que foi modificado por meio da emenda¹⁰ 256/2017 de proposição da Deputada Federal Luiza Erundina (PSOL/SP) que consubstanciou o atual art. 74 da Lei 13.465/2017¹¹.

Assim sendo, o novo marco legal da REURB revogou as disposições da Lei 11.977/2009 e alterou muitos outros diplomas normativos, tais como a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993)¹². No que se refere ao conceito de regularização fundiária urbana, a nova lei preleciona em seu art. 9º que:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

Em uma rápida leitura, o conceito adotado na nova lei pouco se diferencia do panorama já adotado na lei revogada, entretanto, há sutis diferenças que configuram um avanço, sobretudo, no tratamento da questão da informalidade/irregularidade urbana, dentre outros aspectos que merecem ponderações. Para analisar as diferenças, avanços e retrocessos entre os conceitos adotados na antiga e na nova lei, repete-se abaixo de maneira analítica e comparada a abordagem de cada um dos diplomas. Note-se que a lei antiga tinha como principal foco a regularização de assentamentos irregulares como forma de garantir o direito à moradia, enquanto que o diploma legislativo atual é centrado na incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade. A seguir será discutido o que de fato significa e impacta essa mudança de perspectiva.

⁹ “Art. 62. Não serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial”.

¹⁰ Ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134642>

¹¹ “Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana.”

¹² Essa lei foi revogada em 2021 pela Lei 14.133, que ficou conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Quadro 01: matriz normativa de comparação

Lei 13.465/2017 (atual marco legal da REURB no Brasil)	Lei 11.977/2009 (antigo marco legal da REURB no Brasil)
Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fonte: Lei 13.465/2017 e Lei 11.977/2009. Elaboração: autores (2023)

Primeiramente, note-se que ambas as leis compreendem a REURB como um procedimento complexo e multifacetado que contempla pelo menos 4 (quatro) áreas ou dimensões principais: a) jurídica: entre outros aspectos se caracteriza sobretudo pela dimensão responsável pelo desenvolvimento de estratégias com vistas à viabilizar a escolha do melhor instrumento de regularização do ponto de vista jurídico-dominial considerando as peculiaridades da população beneficiária e da área de intervenção; b) urbanística: atua na elaboração das pranchas contendo a poligonal da área de intervenção, o levantamento planialtimétrico, o cadastro físico de cada lote existente dentro da poligonal, compreendendo a identificação, a codificação e a delimitação dos lotes existentes na área, confinantes, a caracterização do uso (residencial, misto, comercial, institucional, de prestação de serviços, entre outros), bem como a proposta de intervenção para urbanização da área (caso seja necessário); c) ambiental: dimensão responsável pelo diagnóstico ambiental consistente no levantamento dos dados físicos da área de intervenção (clima, solo, pluviometria, vegetação e etc.) e na identificação de arranjos ambientais específicos (área de risco, área de preservação permanente, área de preservação ambiental e etc.), bem como pela proposição de compensações ambientais (quando for o caso) e verificação da infraestrutura urbana da localidade e d) social: área que possibilita a efetiva participação popular no processo de REURB por meio da mobilização social da comunidade, cadastro socioeconômico, coleta e organização do banco de dados, ações formativas e reuniões comunitárias que permitem apropriação



por parte dos beneficiários do instrumento jurídico pelo qual a regularização será feita. Maiores detalhes sobre cada um dos aspectos aqui brevemente discutidos, serão dados no tópico 4 quando tratar-se-á dos procedimentos jurídicos e técnicos da REURB.

Desse modo, as quatro principais dimensões da REURB precisam ser planejadas e executadas de forma sistêmica, integrativa e horizontalizada como contributo essencial à efetivação de uma regularização fundiária urbana plena. Nesse sentido, qualquer desarmonia, pode significar o privilégio de uma área (em geral a jurídico-dominial) em detrimento das outras, o que ao revés de fomentar o direito à moradia, acaba por perpetrar processos de mercantilização do solo urbano e especulação imobiliária.

Ainda sobre o conceito legal de REURB, observa-se que enquanto a lei antiga previa que as medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais visavam “(...) à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes”, o novo marco legal avança no tratamento da dicotomia formal/informal, regular/irregular ao indicar que a REURB se destina “(...) à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”. A alteração de redação pode indicar uma mudança paradigmática na perspectiva da gestão da informalidade urbana por parte dos poderes públicos, na medida em que essa informalidade não é vista mais como algo a ser superada, mas sim incorporada ao ordenamento territorial, já que esse contexto de ocupações resistentes e/ou alternativas, muitas vezes, é pressuposto de garantia ou segurança na posse em cenários vulnerabilizados do ponto de vista social e econômico. Até mesmo porque, no Brasil, a informalidade parece mesmo ser a regra e não a exceção, de forma que vale o questionamento: “por que chamar de informal o que na realidade em muitos contextos é a prática dominante?” (FERNANDES, 2022, p.1).

Essa relação aparentemente contraditória entre informalidade e garantia ou segurança na posse, pode ser visualizada nos cenários de ocupações em áreas de preservação permanente (APP¹³) e outros espaços territoriais especialmente protegidos. Essas localidades são excluídas do mercado imobiliário formal, o que necessariamente representa uma diminuição dos custos de aquisição e manutenção e, por conseguinte, torna o imóvel mais acessível às populações vulnerabilizadas economicamente (TIERNO, 2018). Ressalta-se que não se cuida de uma anistia ambiental (DANTAS; CRIPPA, 2021), mas da tentativa de se compatibilizar a proteção do meio ambiente com o direito à moradia, de forma a viabilizar uma série de melhorias no lugar, inclusive do ponto de vista ecológico.

¹³ Segundo a leitura do art. 3º, II, da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal) entende-se por Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Não foi por outra razão que o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA baixou a Resolução 369/2006, que dispôs sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Essa norma, ainda que pudesse ser questionada em razão da sua infralegalidade, criou uma espécie de programa de regularização fundiária sustentável de área urbana voltada às ocupações de baixa renda e certamente serviu de inspiração para a edição da Lei 13.465/2017.

Dessa forma, para Gonçalves e Santos (2021) a informalidade deve ser considerada na dinâmica da área de intervenção ao planejar e executar um projeto de regularização fundiária, como forma de estabelecer uma ponte entre o panorama normativo/legal e a dinâmica local, os costumes e as práticas que produzem à cidade e que contribuíram para o acesso e permanência dos potenciais beneficiários em suas localidades.

Uma terceira observação que se faz necessária sobre os conceitos de REURB tratados na Lei 11.977/2009 (revogada) e no atual marco legal da regularização fundiária urbana (Lei 13.465/2017), em análise comparativa, é no que diz respeito a reafirmação, no diploma revogado, de que a REURB irá implementar todas as medidas previstas 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”. Muito embora não seja razoável pensar a REURB, sobretudo em contexto de interesse social, fora do escopo da garantia do direito à moradia e da observância das funções sociais da propriedade e da cidade, a supressão dessas expressões no conceito trazido pela nova lei de regularização se caracteriza como um retrocesso do ponto de vista dogmático-conceitual.

Nesse sentido, se mostra fundamental o desenvolvimento de alternativas teóricas que contribuam no debate da ampliação conceitual tratada no art. 9º da Lei 13.465/2017, como forma de (re)adequar o máximo possível aquela disposição ao conceito de regularização fundiária urbana sustentável, como tratado por Correia e Farias (2015), sob uma ótica participativa, integrada, horizontalizada, plural e sustentável. Considerando esses elementos, no quadro abaixo, propõe-se uma alternativa de redação ao dispositivo legal tratado, destacando-se as diferenças em relação ao texto atual.

Quadro 02: matriz normativa de comparação e ampliação conceitual

Lei 13.465/2017 (atual marco legal da REURB no Brasil)	Sugestão de redação do art. 9º da Lei 13.465/2017 sob uma ótica participativa, integrada, plural e sustentável
Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à efetiva participação popular.

Fonte: Lei 13.465/2017 e Lei 11.977/2009. Elaboração: autores (2023)

Assim, a partir da reformulação do conceito tratado no art. 9º da Lei 13.465/2017, restaria contemplado o tratamento da informalidade enquanto potencialidade a ser considerada na dinâmica local e na produção do espaço urbano, por meio da substituição do termo “irregular” por “alternativo” ao tratar dos núcleos urbanos; o destaque à função social da posse enquanto instituto hábil a garantir o direito à moradia fora da lógica patrimonialista e mercantilista que enxerga a propriedade como forma única de acesso à terra; bem como estariam textualmente reafirmadas a necessidade de observância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à participação popular que se mostram como dois grandes desafios no planejamento e execução dos procedimentos de REURB.

Em tempo, destaca-se que essa ampliação conceitual guarda compatibilidade com a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e com os objetivos da REURB elencados no art. 10 da Lei 13.465/2017, bem como no art. 2º do Decreto 9.310/2018 que regulamentou a lei mencionada, tais como: franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária;



promover a integração social e a geração de emprego e renda e garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

Nesse mesmo sentido, também há harmonia com a Nova Agenda Urbana adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III¹⁴) e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS¹⁵) que compõe a “Agenda 2030” da Organização das Nações Unidas (ONU) especificamente no que se refere ao ODS 11 (subitens 11.1 e 11.3) que prevê o desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis e assentamentos humanos inclusivos, seguros e resilientes, de modo a garantir o amplo acesso à habitação adequada e a preços acessíveis, bem como à urbanização inclusiva.

Isto posto, após constatada a complexidade conceitual da REURB, tanto na lei quanto na doutrina, bem como a necessidade de imprimir uma leitura inter/multidisciplinar e integrada a seu respeito para evitar ruídos de compreensão, no tópico seguinte, será feita uma breve análise sobre as modalidades, inovações e desafios envolvidos no processo administrativo de REURB.

3. A REURB NA LEI 13.465/2017: MODALIDADES, INOVAÇÕES E DESAFIOS

A Lei 13.465/2017 manteve as modalidades de REURB já previstas no antigo marco regulatório. Sendo assim, segundo a leitura do seu art. 13, tem-se duas modalidades principais: a regularização fundiária urbana de interesse social ou REURB-S e a regularização fundiária urbana de interesse específico ou REURB-E. Ainda se fala em uma terceira categoria a REURB-I (regularização fundiária urbana inominada), pouco explorada tanto do ponto de vista técnico quanto da doutrina.

A REURB-S é prevista no inciso I do art. 13 da Lei 13.465/2017 e no art. Art. 5º A do Decreto 9.310/2018, nos seguintes termos: “REURB de Interesse Social (REURB-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”.

A regularização fundiária urbana de interesse social se destina a núcleos urbanos alternativos/resistentes ocupados por populações vulnerabilizadas do ponto de vista socioeconômico. Justamente por este motivo, a Lei 13.465/2017 (§ 1º, art. 13) e seu decreto regulamentador preveem que

¹⁴ A ONU Habitat III é Conferência da ONU sobre habitação e desenvolvimento sustentável urbano, o espaço de caracteriza pela troca de experiências para elaboração de estratégias para resolução de problemáticas complexas envolvendo o desenvolvimento das cidades.

¹⁵ ODS significa “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Trata-se de um pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, pelos 193 países membros, para promover o crescimento sustentável.

serão isentos de custas e emolumentos uma séria de atos a serem praticados pelas serventias responsáveis pelo registro do projeto de REURB, tais como: o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária (forma originária de aquisição de direito real de propriedade); o registro da Certidão de Regularização Fundiária (ato administrativo que aprova o procedimento de REURB) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada, dentre outros.

A referida gratuidade é uma medida polêmica frente à algumas serventias que apresentam resistência e se negam a proceder aos atos de registro sem o devido pagamento das custas e emolumentos. Essa resistência pode ser explicada frente a uma percepção epidérmica do que caracteriza a própria REURB-S e seus objetivos e ao desconhecimento em relação as possibilidades de compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da REURB-S, por meio de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), conforme previsão do § 4º, art.11 da Lei 11.124/2005¹⁶ (Incluído pela Lei 13.465, de 2017). Essa hipótese de compensação é um dos pontos de crítica em relação ao novo marco regulatório, já que justamente os recursos do Fundos de Habitação de Interesse Social que deveriam ser utilizados na promoção de programas de regularização urbanística e fundiária de interesse social, agora também serão realocados para custear as isenções cartorárias, isto é, “[...] aquilo que dá com uma mão, se tira com a outra” (CORREIA, 2018, p. 63).

Uma medida alternativa para custear o pagamento das custas e emolumentos cartorários da REURB-S sem utilização dos recursos do FNHIS, seria a constituição de um fundo com recursos advindos da execução de procedimentos de REURB-E, isso significa dizer que os beneficiários da REURB-E iriam pagar quantias que poderiam variar de acordo com o tamanho e preço da área a ser regularizada e a quantidade de imóveis envolvidos no procedimento. Esses recursos seriam destinados a um fundo gerido pela União para compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da REURB-S.

Assim, ainda que se reconheça a necessidade de maiores estudos para análise da viabilidade da proposta do ponto de vista da sustentabilidade orçamentária, essa alternativa se mostra hábil a justificar socialmente a REURB-E e se conecta com a lógica redistributiva da justa distribuição dos benefícios e ônus

¹⁶ A Lei 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS e tem entre outros objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

decorrentes do processo de urbanização e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público, consoante estabelece o Estatuto da Cidade¹⁷.

Nesse sentido, muitas vezes, a atuação das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados é fundamental na mediação do diálogo entre o ente promotor da REURB e as serventias, para regulamentação das matérias de interesse local e acompanhamento/fiscalização para efetivo cumprimento e finalização da fase registral dos projetos. Isso porque as Corregedorias podem regulamentar por meio de provimento as disposições que tocam especificamente o procedimento registral dos projetos de REURB. Como exemplo cita-se Provimento 198/2020 – CGJ/RN que regulamenta a regularização fundiária urbana em observância à Lei 13.465/2017, disciplinando os procedimentos a serem observados pelas serventias extrajudiciais do Estado do Rio Grande do Norte. Nesse mesmo sentido tem-se o Provimento CGJ/PB 023/2017 que cria o programa “moradia legal” no âmbito do estado da Paraíba.

No que tange aos critérios de caracterização da REURB-S, cabe ao Poder Municipal a competência para fixar, geralmente por meio de portaria, o valor da renda familiar que será considerada para definição de baixa renda¹⁸. Sob este ponto, há críticas¹⁹ em relação ao direcionamento de competência ao Município, sob o argumento de que os parâmetros para estabelecimento da baixa renda será subjugado ao poder local e à eventuais relações que suplantam o limite do público e privado (SOUZA, 2018, p. 203-204). Entretanto é preciso ponderar. Explica-se.

A execução de procedimentos de REURB pressupõe um estudo minucioso da área de intervenção que supera as características físicas e geo-cartográficas e contempla um cadastro do perfil socioeconômico dos ocupantes (renda, emprego, sexo, raça, gênero, quantidade de membros na família, uso predominante do imóvel e peculiaridades locais e regionais). Assim, o levantamento desses dados é fundamental na qualificação do que se entende por baixa renda sob uma perspectiva endógena que

¹⁷ “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e “Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público”.

¹⁸ Em geral o poder público municipal declara instaurada a REURB-S por meio de portaria indicando no mesmo ato o valor do rendimento médio mensal para fins de enquadramento como baixa renda.

¹⁹ A discussão a respeito da autonomia do Município para definição dos critérios de baixa renda para fins de REURB-S parecem se concentrar nos reflexos causados pelas isenções tratadas no § 1º, art. 13 da Lei 13.465/2017 em relação as taxas e emolumentos cartorários.

considera as características da área de intervenção, desse modo, nada mais adequado que o próprio poder público municipal estabeleça, pautado em critérios técnicos e fáticos, o contexto de vulnerabilidade do seu território. Vale salientar também que esse perfil socioeconômico é público, bem como sua construção, de forma que a fixação dos valores da renda familiar que será considerada para definição de baixa renda está sujeita ao controle do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da sociedade civil.

Ainda sob esse aspecto, entende-se que caso a nova lei da REURB tivesse estabelecido critérios rígidos e centralizadores que impusessem de cima para baixo o parâmetro de estabelecimento do que caracteriza a baixa renda, o procedimento perderia sua lógica de integrar à efetiva participação popular no projeto porquanto iria desconsiderar peculiaridades socioeconômicas da localidade e dos beneficiários. Para além desse argumento, o Decreto 9.310/2018 trouxe uma limitação à liberalidade da Administração Pública de definição da renda máxima permitida para enquadrar o beneficiário na REURB-S. Assim, segundo o parágrafo único, art. 6º, para configuração da REURB-S a renda familiar não poderá ser superior a cinco vezes o salário mínimo vigente no País, ou seja, dentro desse escopo o Município é livre para adotar o valor que achar adequado de acordo com cada área de intervenção.

Sobre a REURB-E, seu conceito é residual, assim definido pelo inciso II, do art. 13: “REURB de Interesse Específico (REURB-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo” (art. 13, II, Lei 13.465.2017). Isso significa dizer que se enquadra como REURB-E os projetos que tratem de áreas de intervenção predominantemente ocupadas por populações que não se caracterizem como baixa renda.

A esse respeito, Rizek e Gonçalves (2020, p.13) e Correia (2018, p.63) destacam que há uma aparente equiparação entre a REURB-S e REURB-E distinguindo tão somente o beneficiário final de cada uma delas. Justamente por isso, Rizek e Gonçalves (2020, p.13) destacam que as condições de planejamento e execução da REURB-E já são facilitadas pela própria condição da população solicitante, o que não ocorre com a REURB-S, de forma que equiparar os cenários parece uma subversão dos objetivos da lei.

O alegado se expressa, por exemplo, por meio da possibilidade de regularização de áreas qualificadas ou inscritas como rural desde que possuam uso e características urbanas (art. 11, I, Lei 13.465/2017). Para Ayoub (2017) essa é uma problemática eminentemente de condomínios fechados de alto padrão, muitas vezes localizado em áreas de preservação ambiental, que se estabelecem não por necessidade, mas por opção consciente do mercado imobiliário de perpetuar o que se pode chamar de uma irregularidade de luxo devidamente tolerada e chancelada, a posteriori, pela lei.

Ainda inserido nessa problemática, há uma curiosa rigidez no que se refere as condicionantes para concessão de legitimação fundiária (instrumento de regularização fundiária que será tratado a seguir) para beneficiários de REURB-S, em detrimento de uma ausência de limitações para os potenciais beneficiários da REURB-E, o que fere a isonomia prevista na CF/88. Esse tratamento normativo desigual é expresso no § 1º, Art. 23, ao prever que apenas na REURB-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que ele não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, ainda que situado em núcleo urbano distinto e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (BRASIL, 2017).

A esse respeito, nota-se que na redação original do artigo citado não existia o termo “exclusivo” que só foi acrescentado em 2021 pela Lei 14.118, o que se configura como um avanço já que agora o beneficiário da REURB-S poderá ser titular de outros imóveis desde que não o titularize com exclusividade, entretanto, ainda assim permanece o tratamento desigual entre os potenciais beneficiários da REURB-S e REURB-E haja vista que para esta a regra é a ausência de condicionantes.

Desse modo, o único requisito previsto em lei para promoção da REURB-E é que a área de intervenção esteja consolidada até 22 de dezembro de 2016, não se considera o tempo de ocupação e nem o tamanho do imóvel. Ou seja, grandes porções de terras públicas com dimensões superiores a 1.000m², por exemplo, terão o mesmo tratamento que áreas ocupadas há décadas com lotes de 100m² sem nenhum ônus (OUTEIRO, 2019, p. 577). Conforme dito anteriormente, é preciso obrigacionalizar a REURB-E para lhe conferir um caráter redistributivo, isso poderia ser feito, por exemplo, por meio do financiamento de programas de moradia social através de recursos advindos de procedimentos de REURB-E, algo semelhante ao que pode ocorrer com o instituto da outorga onerosa²⁰.

Os argumentos que justificam a diferença de tratamento contextualizada acima, é no sentido de impedir que novos núcleos urbanos alternativos se formem, se for por isso, porque limitar somente para as pessoas vulnerabilizadas no contexto da REURB-S? Essa desigualdade latente, entre os critérios de estabelecimento da REURB-E e da REURB-S no que tange aos potenciais beneficiários, parece repetir uma lógica de manutenção de garantias, direitos e mais propriedade a quem já é detentor de capital econômico, panorama que encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro desde a lei de terras de

²⁰ Estatuto da Cidade: “Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei” e “Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social” (...).

1850. Dessa forma, merece reflexão a inserção de dispositivos que considerem, também na REURB-E, o tamanho das áreas de intervenção, tempo de ocupação, tipo de uso e até mesmo a manutenção do domínio dos terrenos com os entes públicos por tempo limitado ou não.

Cabe ainda comentar brevemente a regularização fundiária urbana inominada ou REURB-I. Muito embora a lei mencionada não tenha utilizado expressamente o termo “inominada” a denominação surgiu da interpretação do seu art. 69 (REIS; LISBOA, 2021), vê-se:

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.

Desse modo, apesar de comumente ser taxada como uma modalidade de regularização fundiária urbana, a REURB-I, em realidade, é um rito procedimental voltado para os casos de conjuntos habitacionais alternativos com um grande lapso temporal de consolidação (pelo menos 40 anos)²¹ que estejam integrados à cidade, como forma de privilegiar a segurança jurídica dos ocupantes, bem como o direito adquirido, que são valores consagrados no art. 5º, XXXVI da Lei Fundamental. Por este motivo, irão existir REURB-S e REURB-E executadas pelo rito de procedimento da REURB-I a depender do interesse social envolvido para fins de classificação da modalidade (S ou E) e do lapso temporal de consolidação do núcleo habitacional objeto da intervenção.

A principal diferença desse rito de procedimento em relação ao rito ordinário, fica por conta da dispensa de uma série de requisitos tendo em vista a antiguidade da ocupação e o cenário de grande consolidação, entre eles: projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, certidão de regularização fundiária e quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (§ 2º, art. 69, Lei 13.465/2017). Ao prever todas essas dispensas, nota-se que o legislador supôs a devida urbanização/integração da área de intervenção em virtude do decurso do tempo.

Uma das grandes inovações do novo marco da regularização fundiária urbana foi a instituição do instrumento urbanístico denominado de legitimação fundiária. Segundo o inciso VII, art. 11º da Lei 13.465/2017 a legitimação fundiária é mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, o fato do instrumento citado constituir forma de aquisição originária de propriedade significa dizer que não haverá transferência de propriedade

²¹ A REURB-I é um rito procedimental destinado a núcleos urbanos alternativos que já estivessem consolidados antes da Lei de Parcelamento do uso do solo urbano (Lei 6.766/1979).

entre sujeitos e, por consequência, o novo proprietário receberá o bem imóvel livre e desembaraçado de quaisquer ônus preexistente ou de transmissão, tal como a cobrança de tributos como o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e emolumentos. É nesse sentido o entendimento de Carmona, Zago e Souza (2020) ao afirmar que é por meio da legitimação fundiária que os ocupantes dos espaços urbanos informais adquirem o título de propriedade da unidade imobiliária, meramente por meio de ato administrativo e independente de registro cartorário muito embora possa proceder o registro imediatamente, e acrescenta:

o ato do Poder Público que confere a legitimação fundiária é um ato discricionário, conquanto balizado pelo interesse público. Ademais, efetivada a operação, gera-se propriedade imediata ao beneficiário, que obtém o bem, público ou privado, em decorrência desse ato administrativo e de modo originário, isto é, desembaraçadamente e sem impostos reais nem custas (CARMONA, ZAGO E SOUZA, 2020, p.12).

Por outro lado, Câmara (2021) observa que apesar do dispositivo legal utilizar o termo “reconhecimento” o instrumento mencionado parece se configurar, nos casos de bens públicos, como uma doação e/ou compra e venda ou ainda como uma forma oblíqua de usucapião extrajudicial. Já nos casos de bens particulares, toma formas de intervenção na propriedade privada sem prévia e justa indenização e, portanto, fora dos contornos da desapropriação por interesse público ou mesmo das hipóteses de desapropriação-sanção²², ambas respectivamente previstas nos artigos 182, § 3º e 243 da Constituição Federal de 1988.

Por este (e outros) motivos, o inovador e polêmico instituto jurídico é alvo de críticas, como as de Câmara (2021), Reis e Lelis (2018) e Carmona, Zago e Souza (2020). Entretanto, é preciso algumas ponderações. A grande problemática parece estar inserida no contexto da transferência da propriedade plena e individual aos beneficiários²³. Nesse sentido, instrumentos e formas de regularização fundiária

²² Que deve ser aplicada para os casos de cometimento de ilícitos, notadamente a cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Segundo entendimento do art. 243 da CF/88 “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º”.

²³ Há quase duas décadas Edésio Fernandes (2005) chama atenção para essa problemática: quais foram os reais avanços dos juristas brasileiros para compreender como e porque o direito, por meio da legislação, reproduz, legitima e mantém um padrão de desigualdade expressa pela propriedade individual enquanto centralidade? Não é objetivo deste ensaio traçar respostas ao questionamento, mas problematizar e levar a reflexão. Também é importante demarcar que, obviamente, não se defende a extinção da propriedade privada, mas na sua inserção em uma ótica coletiva e social que rompa com a preponderância impactante da ideia da propriedade clássica, individual e absoluta (legalismo liberal) enquanto categoria principal a resguardar o direito à moradia.

que visassem a gestão coletiva das terras conjugado com a concessão de domínio útil por longos períodos ou por tempo indeterminado em detrimento da aquisição originária e total da propriedade talvez pudessem ser uma solução. Para Vieira e Alves (2021) o contexto delineado seria:

[...] uma versão análoga ao que ocorre em países como Estados Unidos, Reino Unido, Quênia e Canadá com os *community land trust*, que se caracterizam por serem espaços de moradia social autogerida, com garantia permanente de acesso, através da regulação de preços e reinvestimento cíclico dos módicos valores pagos pelas famílias pela aquisição da moradia (VIEIRA; ALVES, 2021, p. 10).

Nessa esteira, é importante destacar que já há uma ocorrência semelhante desse tipo de gestão coletiva de terras no Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, trata-se do “Projeto Termo Territorial Coletivo” desenvolvido pela ONG “Comunidades Catalisadoras” por meio de parceria institucional com órgãos públicos, instituições privadas, universidades e lideranças comunitárias. O projeto que completou 5 (cinco) anos de atuação no Brasil, visa oferecer um modelo de segurança fundiária e fortalecimento comunitário para núcleos urbanos alternativos e já conquistou importantes avanços como a inclusão do Termo Territorial Coletivo – TTC enquanto ferramenta de direito à moradia no Plano Diretor do município de São João de Meriti no Rio de Janeiro. A estrutura jurídica do TTC de forma resumida é baseada em: separação da propriedade da terra das edificações (multiplicidades nas titularidades); instituição do regimento do TTC, constituição da pessoa jurídica (ente administrador) e regularização fundiária (COMCAT, 2022)²⁴.

Desse modo, com a concessão de domínio útil por longos períodos ou por tempo indeterminado, em detrimento da aquisição originária e total da propriedade pelos beneficiários da REURB, ao invés dos particulares “perderem” suas propriedades, seriam titulares do domínio eminente e teriam direito a eventual retribuição módica paga pelos beneficiários, para tanto precisaria ser desenvolvido uma fórmula que considere elementos objetivos e subjetivos no cálculo, tais como área do imóvel, perfil dos beneficiários, localização, entre outros. Por outro lado, quando se tratasse de terras públicas a concessão do domínio útil atenderia aos fins de resguardar o direito à moradia da população beneficiária, sem configurar uma forma oblíqua de usucapião extrajudicial de bem público.

Ressalta-se que o quadro abordado demanda uma análise mais acurada sobre as eventuais externalidades²⁵ (efeitos indesejados e/ou não previstos) geradas, tal como a especulação imobiliária,

²⁴ O detalhamento em relação ao projeto “Termo territorial coletivo”, materiais, biblioteca e atividades podem ser acessados no seguinte endereço: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>

²⁵ Entre essas externalidades, tem-se a possibilidade de apropriação dessa lógica de gestão de terras pelos interesses de classes dominantes que, ao revés de democratizar o acesso à terra urbana, reforça a concentração, por isso é fundamental a elaboração de estratégias jurídicas e sociais que envolvam tanto o Estado com a sociedade civil para

bem como sobre as potencialidades. Também se reconhece que a utilização de categorias jurídicas que tenham como natureza jurídica a pluralidade de titulares, parece se adequar mais ao contexto de REURB-S, entretanto, serve para fomentar o debate sobre o desenvolvimento (ou readequação) de instrumentos de regularização fundiária que se adequem à ordem constitucional e ampliem/efetivem o direito à moradia fora da dinâmica do legalismo liberal e do civilismo clássico que orientou (e ainda orienta) a interpretação das leis e problemáticas urbanísticas (FERNANDES, 2005).

Como visto não são poucos os desafios a serem superados e debatidos que perpassam por: falta de recursos, sobretudo do Poder Público municipal (principal ente promotor da REURB); falta de planejamento estratégico que dê conta de selecionar áreas prioritárias para execução de procedimentos de REURB-S e desse modo contribuir no melhor aproveitamento dos poucos recursos disponíveis; bem como falta de expertise em relação a REURB, sendo interessante citar que essa ausência de conhecimento técnico não se restringe somente às suas etapas e instrumentos técnicos, mas sobretudo no que se refere ao seu conceito e objetivos.

Nesse quadro, o recriado Ministério das Cidades tem uma tarefa importante de estimular o desenvolvimento e execução de programas de regularização fundiária urbana por meio da destinação de recursos e promover a qualificação dos entes promotores, através de seus agentes, para lidar do ponto de vista técnico com as múltiplas problemáticas e soluções possíveis dentro da REURB de forma que as necessidades de cada núcleo urbano alternativo seja contemplada o máximo possível considerando suas realidades e especificidades, bem como para que haja maior planejamento na seleção de áreas de intervenção prioritárias que atendam precipuamente às necessidades sociais da coletividade.

Por isso mesmo é preciso manter agenda de discussão permanente e integrada com todos os atores envolvidos na produção do espaço urbano, de como interpretar e implementar da melhor forma a REURB e como resolver coletivamente as problemáticas. Para contribuir nesse debate, faz-se necessário compreender o panorama geral dos procedimentos jurídicos e técnicos que constituem a REURB para que se forme uma visão holística que contribua em eventuais otimizações. É o que será visto a seguir.

que haja sustentabilidade e maior desenvolvimento de formas de propriedade deliberativa, em que haja efetivamente participação popular nos processos decisórios e sejam minimizados eventuais desvios de finalidade na gestão coletiva de terras.



4. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REURB

A REURB poderá ser requerida por qualquer legitimado constante no art. 14 da lei 13.465/2017, são eles: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público. Sobre seus procedimentos jurídicos e técnicos necessários, é possível identificar pelo menos 6 fases²⁶, assim divididas e brevemente explicadas a seguir: 1º) Diagnóstico e mobilização social; 2º) Avaliação fundiária e planejamento jurídico; 3º) Cadastro físico; 4º) Elaboração do projeto de REURB; 5º) Aprovação do projeto pelo ente municipal e 6º) Registro do projeto do cartório de imóveis. Ressalta-se que de forma prática, há poucas diferenças entre os procedimentos técnicos na REURB-E e S que ficam por conta, sobretudo, da fase de diagnóstico e mobilização social já que na REURB-E há, em regra, uma provocação por parte dos potenciais beneficiários e no que tange ao custeio das custas e emolumentos na fase registral, uma vez que na REURB-S há isenções previstas em lei e os custos são bancados pela Administração Pública. As eventuais especificidades em relação a cada modalidade serão abordadas na medida em que serão analisados as fases e respectivos procedimentos técnicos.

Importante observação acerca do procedimento da REURB é a necessidade de desenvolvimento de forma bastante integrada de todas as fases uma vez que a execução da etapa posterior depende da plena execução e efetividade da anterior. O conjunto geral do procedimento, que envolve o planejamento e sua execução de forma correta, será determinante na efetividade da política de REURB implementada.

Nesse mesmo sentido, destaca-se ainda que muito embora o Município seja o principal ente promotor de REURB, dada a ausência de expertise técnica, bem como de instrumentos adequados a execução do procedimento e recursos financeiros, é comum a contratação de empresas especializadas para executar a REURB, ou para auxiliar nessa execução. Também é possível verificar a existência de programas estaduais que promovem REURB nos municípios e arcam com todas as despesas de elaboração

²⁶ O art. 28 da Lei 13.465/2017 identifica 7 fases do procedimento administrativo, porém, neste trabalho, para fins meramente didáticos, optou-se por sumarizar o procedimento em 6 fases. Destaca-se também que cada projeto pode estruturar seu plano de trabalho em mais ou menos fases desde contemplem a integralidade dos critérios legais instituídos pela Lei 13.465/2017.

do projeto, a exemplo do Projeto de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social do Rio Grande do Norte – RFRN, executado pela Companhia de Habitação Estadual – CEHAB/RN por meio de convênio firmado com a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – FUNCERN. Esse federalismo cooperativo não só é extremamente bem-vindo, como ostenta o necessário esteio constitucional, posto que o art. 23, IX dispõe ser competência comum dos três níveis federativos “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Em relação a cada fase do procedimento, tem-se na primeira fase (diagnóstico e mobilização social) a identificação dos imóveis, mobilização e sensibilização da população beneficiária ocupante dos núcleos urbanos alternativos consolidados. É nessa fase que ocorre a Identificação de lideranças locais e organizações comunitárias; reuniões formativas com a população para esclarecimento sobre o processo de regularização fundiária, bem como para ouvir as demandas e problemáticas locais; entrega de material informativo; visita domiciliar em todas as unidades habitacionais a serem regularizadas para cadastramento dos beneficiários, coleta de documentos e identificação de particularidades²⁷. Interessante ressaltar que a visita domiciliar é feita no mínimo 3 (três) vezes, em horários e dias distintos (manhã, tarde e noite), inclusive aos finais de semana, para os casos do morador está ausente no momento da visita, essa medida é utilizada para que haja a maior adesão/inclusão possível por parte dos beneficiários.

Destaque-se que as ações sociais de mobilização e identificação, descritas no parágrafo anterior, não são taxativas e se configuram tão somente como uma ilustração dos instrumentos mais utilizados nesta fase. Desse modo, a equipe multidisciplinar responsável pelo planejamento e execução do procedimento terá sempre que considerar as particularidades locais para desenvolver ações que garantam da forma mais ampla possível à participação popular, o que permite concluir que cada REURB é única e possui características próprias.

A referida etapa é finalizada com a manifestação de vontade dos potenciais beneficiários em aderir ou não a REURB para fins de cadastramento, ainda que o Município possa instaurar de ofício o procedimento. Desse modo, ausência de manifestação de vontade não impede o prosseguimento da REURB-S, impactando tão somente no que se refere ao cadastramento da unidade imobiliária em nome da família ocupante.

²⁷ Essa fase pode ser consolidada por meio de um cadastro multifinalitário que integra dados diversificados (físicos, sociais, econômicas, ambientais etc.) e serve de base à tomada de decisões por parte dos gestores públicos. A elaboração desse tipo de base de dados é uma ferramenta eficiente em projetos de REURB.

De modo consequente, os dados, informações e percepções que foram consolidados na fase anterior, são fundamentais para a execução da segunda fase: a avaliação fundiária e planejamento jurídico. Isso porque é com base nos dados socioeconômicos que será definida e instaurada pelo Poder Público a modalidade de REURB (de interesse social, interesse específico ou inominada) bem como serão traçadas as estratégias de regularização mais adequadas à realidade local, o instrumento de regularização a ser aplicado, bem como a elaboração/discussão de atos normativos que subsidiem a REURB no âmbito local (planejamento jurídico). No que se refere a avaliação fundiária esta consiste, fundamentalmente, na busca ativa de informações nas respectivas serventias de registro de imóveis, prefeituras e demais órgãos que forem necessários, em relação aos confrontantes e titulares da área objeto da intervenção e/ou da exata transcrição em relação ao núcleo urbano alternativo a ser regularizado, ou ainda, a emissão de certidão negativa emitida pela serventia local que dê conta da ausência de informações em relação à área e ao próprio núcleo urbano alternativo.

Essas informações são necessárias para subsidiar a notificação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes (II, art. 28, Lei 13.465/2017) para que se manifestem quando do processamento da demarcação urbanística a ser realizada (se necessário) com a prova do registro de propriedade ou outro direito real e a indicação da respectiva matrícula. A aludida notificação poderá ser feita por meio postal com aviso de recebimento ou através da publicação de editais, a opção por um meio ou outro dependerá da quantidade e da precisão das informações colhidas (art. 31, § 4º e § 5º), o mais importante é que o princípio da publicidade seja respeitado.

Por conseguinte, tem-se a terceira fase caracterizada pelo cadastro físico da área efetivado por meio do levantamento urbanístico e ambiental. Este consiste na identificação das características físicas do ambiente, tais como clima, solo e pluviometria, além de informações detalhadas das áreas de intervenção sobre a estrutura sanitária. Neste levantamento também são propostas soluções, compensações e reduções no que se refere aos riscos ecológicos e/ou a manutenção da população em áreas que, em tese, não deveriam ser ocupadas para fins de moradia por serem, por exemplo, espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), para tanto são elaborados estudos preliminares das desconformidades e da situação ambiental.

Já o levantamento urbanístico é responsável pela verificação *in loco* da oferta e prestação de serviços públicos indispensáveis, tais como: infraestrutura sanitária, abastecimento d'água, fornecimento de energia elétrica, drenagem, coleta e limpeza urbana, transporte público de passageiros e iluminação pública; além da topografia e georreferenciamento que irão subsidiar a elaboração de todas as plantas e memoriais descritivos que irão compor o projeto de regularização fundiária.



Como resultado da consolidação dos dados, ações e instrumentos delineados, a quarta fase é a elaboração do projeto de REURB (III, art. 28, Lei 13.465/2017), que segundo o art. 35 da Lei 13.465/2017 deverá conter no mínimo:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- 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;
- 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 inciso IX deste artigo.

Curioso aspecto trazido pela Lei 13.465/2017 são os incisos IX e X do artigo citado, que preveem a elaboração de um cronograma físico de obras e serviços a serem implementados para a devida urbanização da área de intervenção, bem como a assinatura de termo de compromisso²⁸ do responsável pelo cumprimento do cronograma. Esse contexto autoriza o prosseguimento da REURB mesmo diante da ausência de infraestrutura urbana e sanitária, bem como de questões ambientais a serem resolvidas desde que haja um comprometimento formal do ente promotor na efetivação dessas políticas. Note-se que a assinatura do termo de compromisso previsto no inciso X o torna título executivo extrajudicial, o

²⁸ O referido instrumento não é uma inovação da Lei 13.465/2017 uma vez que já é utilizado pela Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais) para que as pessoas físicas ou jurídicas possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes. Nessa mesma linha, o Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), após as modificações trazidas pela Lei 13.655/2018, passou a prever a celebração de compromisso como forma de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa em matéria de Direito Público: “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial [...]”.

que pode contribuir na sua efetividade, pois na hipótese de descumprimento a sua execução poderá ser promovida imediatamente sem passar pelo processo de conhecimento.

Em seguida, o projeto é submetido à apreciação do Poder Público municipal (quinta fase) que emitirá decisão, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade, contendo a indicação das intervenções a serem executadas, a aprovação do projeto de REURB, bem como a declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária e seus respectivos direitos reais (art. 40 da Lei 13.465/2017). Também incumbirá ao Município a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) com a indicação do nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada quando houver e a listagem com nomes²⁹ e respectivos dados pessoais dos ocupantes das unidades habitacionais (art. 41 da Lei 13.465/2017).

Por fim, na sexta etapa, tem-se o registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis competente (VII, art. 28, da Lei 13.465/2017). Neste ponto, cabe destacar que o registro não é constitutivo de direitos, mas tão somente declaratório de uma situação jurídica já reconhecida pela Administração Pública mediante ato formal (expedição da CRF). De maneira prática, isso significa dizer que a aquisição dos direitos proprietários por parte dos beneficiários e previstos na CRF ocorre independentemente do registro perante o cartório de imóveis. Afora os elementos expostos, cita-se que esse aspecto gera polêmica de todos os lados: as prefeituras não compreendem que a formalização de seu ato administrativo é suficiente a conferir direitos aos potenciais beneficiários, mesmo antes do registro em cartório; os beneficiários tem dificuldade de reconhecer o título expedido pela Administração Pública Municipal como apto a salvaguardar seu direito à moradia e as serventias muitas vezes se negam a proceder os atos registrais dentro do prazo legal sob o argumento de que eventual morosidade não prejudica o interesse público haja vista que o procedimento está finalizado com a expedição da CRF.

Parte dessa problemática se deve ao fato de que no Brasil ainda há uma forte conexão entre a proteção de direitos proprietários e a titularização pública e individual, de forma que a superação dessa dicotomia ainda se configura como um desafio ao Direito.

Assim sendo, o procedimento administrativo, aqui brevemente tratado, tem como objetivos, dentre outros, garantir a permanência da população nos seus espaços, integrar de forma holística os

²⁹ Note-se que a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade é requisito da CRF somente para os casos em que foram utilizados os instrumentos de legitimação fundiária ou legitimação de posse, conforme art. 11, inciso V da Lei 13.465/2017.

núcleos urbanos alternativos à cidade e instrumentalizar o direito à moradia por meio de um título. Muito embora o direito à moradia seja muito mais amplo e complexo do que o título que pode o representar, este o configura simbolicamente no mundo jurídico. Dessa forma, cabe discorrer, a seguir, sobre a interrelação entre REURB e direito à moradia, para verificar se aquela é uma das ferramentas possíveis de concretização deste.

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENQUANTO FERRAMENTA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

O direito fundamental à moradia, foi inserido na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional 26/2000. Entretanto, mesmo antes de sua inserção na ordem constitucional brasileira, já havia um arcabouço normativo internacional que situava a urgência do debate em relação à garantia de uma moradia digna, segura e sustentável, como se verifica na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); Pacto internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1965 (artigo V); Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher de 1979 (artigo 14.2, item h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 21, item 1); Declaração sobre assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (Seção III, 8 e Capítulo II, A.3); Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (capítulo 7, item 6); e na Agenda Habitat de 1996. Nesse mesmo sentido, a doutrina também já o considerava como direito fundamental (ALFONSIN; FERNANDES, 2004; MASTRODI; ROSMANINHO, 2013; MASTRODI; ALVES, 2017).

Mais recentemente, a Nova Agenda Urbana adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõe a “Agenda 2030” da Organização das Nações Unidas (ONU) especificamente em seu ODS 11 (subitens 11.1 e 11.3), reafirmaram a necessidade da garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como à urbanização, aqui entendida enquanto disponibilidade de serviços básicos (educação, saúde, lazer e até mesmo emprego e renda), equipamentos públicos, estrutura sanitária adequada e meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso mesmo para Mattos (2006):

No que diz respeito à vida do homem na cidade e ao mínimo de direitos fundamentais necessários à garantia do seu direito à cidade, não pode haver dúvida de que entre eles encontra-se o direito à moradia, como efeito jurídico resultante da funcionalização da propriedade em prol de um interesse social. Se a vida digna do homem na cidade



pressupõe um mínimo a terra (moradia) dele faz parte inexoravelmente (MATTOS, 2006, p. 67).

Dessa forma, resta nítido que por ser uma garantia complexa e multifacetada, o direito à moradia não é de fácil conceituação, sendo seu núcleo essencial muito conectado com a perspectiva de segurança social, jurídica, ambiental, urbanística, cultural e etc. (MARTINS; CALIL; MARTINS, 2022, p. 2370). Para esse debate, é importante resgatar o Comentário nº 4 elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas (1991) que dispõe sobre direito à moradia e prevê 7 (sete) elementos que devem ser considerados na tutela da moradia adequada, são eles: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade (*Affordability*) do ponto de vista dos custos financeiros da moradia e da democratização do acesso à terra urbana para grupos vulneráveis e portanto prioritários (*Accessibility*); habitabilidade; localização adequada que possibilite o acesso a equipamentos e serviços públicos; e adequação cultural que contemple as diversas manifestações identitárias das populações e suas formas de morar e ocupar os espaços.

Assim, a junção desses elementos (e outros) constitui a chamada moradia digna que “(...) é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 9). A consecução desse direito é problemática no Brasil frente à uma urbanização tardia, centralizadora e elitista que teve a desigualdade de acesso à terra urbana e o direito individual e pleno de propriedade como padrão de desenvolvimento (MARICATO, 2000; ROLNIK, KLINK 2011; FERNANDES, 2006; SANTOS, 2012).

Esse histórico ocasionou o desenvolvimento de núcleos urbanos alternativos que se constituíram à margem da cidade e perpetraram um quadro de informalidade urbana que é dominante no Brasil (FERNANDES, 2006). Entre outros fatores, contribuem para esse fenômeno o padrão fundiário brasileiro pautada na concentração de terras, desigualdade social, concentração de renda, histórico de colônia de exploração, industrialização sem urbanização (MARICATO, 2000) e também um legalismo liberal orientador do planejamento urbano no Brasil que enxerga o individualismo proprietário como solução de uma problemática que é coletiva (FERNANDES, 2006). Muito embora já tenha havido importantes avanços, como a inserção da ordem urbanística na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, leis de moradia e regularização fundiária como a Lei 13.465/2017 e o reconhecimento da função social da propriedade e da cidade, como visto no início deste ensaio, é premente a necessidade de discutir formas de concretizar o que está posto na legislação.

Nesse ínterim, a REURB, por todos os seus aspectos e objetivos já tratados neste ensaio, tais como: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitação, trabalho, lazer, mobilidade, saúde, segurança etc.³⁰) e garantir o bem-estar de seus habitantes; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes e 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 (art. 10, Lei 13.465/2017); surge como uma importante ferramenta para concretização do direito à moradia, sobretudo em núcleos urbanos alternativos ocupados de forma predominante por população de baixa renda. Para tanto, é fundamental a atuação e investimento estatal, em primeiro lugar porque a problemática é matéria de ordem pública assim previsto pelo Estatuto da Cidade³¹, em segundo lugar porque o próprio Estado é gerador de informalidade de forma que não se pode, em contextos de grandes desigualdades, relegar exclusivamente ao mercado a gestão da informalidade urbana, como defende De Soto (2001) em sua fórmula peruana de regularização³².

Assim, para além da garantia de um “teto” por meio da aquisição de um imóvel (MARTINS; CALIL; MARTINS, 2022) o direito à moradia perpassa pela busca dos indivíduos por um lugar no mundo do ponto de vista simbólico e jurídico. Uma alternativa a essa busca pode ser a regularização jurídica-registral, social, ambiental e urbanística (MARTINS; CALIL; MARTINS, 2022, p. 2379) desde que planejada e implementada com observância aos fins públicos, sociais, coletivos e de forma sustentável, como defendido por Correia e Farias (2015).

Essa lógica integrada da REURB enquanto possibilidade de concretização do direito à moradia denota uma sensível ruptura com a perspectiva de que a questão da moradia no Brasil é um problema e não “[...] um direito que pode se transformar em solução para outros problemas sociais, especialmente o da segregação social, espacial, econômica e legal” (MATTOS, 2006, p. 69).

³⁰ Estatuto da Cidade: “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” [...].

³¹ “Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

³² Diferentemente da chamada “fórmula brasileira” a fórmula peruana de regularização enxerga o procedimento tão somente como uma estratégia de formalização jurídica do imóvel para inseri-lo no mercado imobiliário formal. O resultado é uma regularização jurídico-dominial sem urbanização.

Desse modo, a necessidade de se implementar REURB no Brasil tem proporcionado abordagens conceituais e ideológicas das mais diversas, sobretudo em relação à forma e à eficácia dos instrumentos disponíveis ou necessários para sua execução (D'OTTAVIANO; QUAGLIA-SILVA, 2010, p. 217-218). Nesse panorama, reconhece-se que a REURB não é solução mágica e única que dê conta do tratamento do déficit habitacional, da informalidade e da precariedade da “cidade” que vive à margem da “cidade” e certamente também não é na propriedade plena e individual que será desenvolvida a solução mais adequada de questões que são coletivas. Entretanto, manutenção de cenários de informalidade em que estão ausentes direitos urbanísticos básicos, também não parece ser o cenário mais justo e adequado, já que a regularização de assentamentos de baixa renda

[...] sem a adoção concomitante de medidas socioeconômicas importa na persistência da miséria e na ausência de serviços essenciais que não conduz a realização plena do direito à moradia que depende de concretização de outros direitos fundamentais. (...) o problema urbanístico envolve a má distribuição das políticas urbanas, com a canalização dos recursos estatais para áreas ocupadas pelas classes superiores da estratificação social, seja em razão da ocupação de cargos na tecnoestrutura da administração pública, seja devido às limitações do exercício da cidadania por meio da ausência de canais institucionais eficazes de reivindicação das camadas populares (MOTA; MOURA, 2018, p.11).

Assim, é preciso continuar o planejamento e execução de programas de regularização fundiária, sobretudo as de interesse social, estruturados numa perspectiva funcional, integrada e sempre com preponderância dos interesses públicos em detrimento dos individuais, conjugado ao permanente debate sobre as necessárias alterações e readequações nos instrumentos e procedimentos previstos na lei, para que atendam da forma mais ampla possível o direito fundamental à moradia. Esses pressupostos poderão romper com a lógica de exclusão de setores menos favorecidos economicamente da produção do espaço urbano e favorecer uma releitura da estrutura jurídica brasileira que ainda mantém um padrão conceitualmente excludente, pautado no civilismo clássico e no legalismo liberal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar os aspectos gerais da REURB, principais procedimentos técnicos-jurídicos, a inter-relação com o direito fundamental à moradia, além de problematizar a (in)adequação do conceito legal à lógica de regularização fundiária plena ou sustentável. Nesse sentido, parece ser fundamental o desenvolvimento de alternativas teóricas que contribuam no debate da ampliação conceitual tratada no art. 9º da Lei 13.465/2017, como forma de (re)adequar aquela



disposição ao conceito de regularização fundiária urbana plena, sob uma ótica participativa, integrada, horizontalizada, plural e sustentável.

Desse modo, a referida ampliação conceitual se expressaria por meio da substituição do termo “irregular” por “alternativo” ao tratar dos núcleos urbanos; a menção expressa as funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade; bem como o destaque a necessidade da efetiva participação popular no processo e da manutenção do meio ambiente equilibrado. Essa alteração, ainda que tímida, iria contribuir no tratamento da informalidade enquanto potencialidade a ser considerada na dinâmica local e na produção do espaço urbano; destacar a função social da posse enquanto instituto hábil a garantir o direito à moradia fora da lógica patrimonialista e mercantilista que enxerga a propriedade como forma única de acesso à terra e a reafirmar a necessidade de observância do direito ao meio ambiente e à participação popular que se mostram como dois grandes desafios ao planejamento e execução dos procedimentos de REURB no Brasil que tem um histórico centralizador e elitista na implementação de políticas urbanas.

Desse modo, é possível afirmar que a REURB é de fato uma das ferramentas possíveis (talvez a principal) de concretização do direito fundamental à moradia, apesar de não ser solução única que dê conta do gap entre déficit habitacional, informalidade e precariedade da “cidade” que vive à margem da “cidade”. Principalmente pelos desafios que permeiam sua implementação, tais como: falta de recursos, sobretudo do Poder Público Municipal; falta de planejamento estratégico e falta de expertise em relação ao procedimento administrativo de REURB. Igualmente também não é na propriedade plena e individual que estará a solução mais adequada de questões que são coletivas.

Assim, é necessário a manutenção de uma agenda permanente de debate sobre as necessárias alterações e readequações nos instrumentos e procedimentos previstos na legislação de forma a desenvolver um instrumento jurídico apto ao compartilhamento da titularidade da terra e a gestão coletiva da propriedade. Essa divisão do domínio pode contribuir em um maior controle em relação aos processos invisíveis de expulsão de populações em cenários de interesse social e atender de forma mais ampla o direito fundamental à moradia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.



ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>>. Acesso em: 22 mar. 2023. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 294 - 330, mar. 2023. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045>>. Acesso em: 08 maio 2023. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64045>

AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARRUDA, Sande de Oliveira.; LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife.** *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 43, n. especial, 2019. DOI: 10.33148/CeTropico_v.43n.esp(2019)p.154-176. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1840>. Acesso em: 28 jul. 2022.

AYOUB, Thamine; MATUBARA, Alexia Kaori. **Entre rupturas e permanências, a implantação da política habitacional da Lei 11.977/2009: Estudo de caso em Londrina-PR. São Paulo:** Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), 2017

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

BRASIL; **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018.** Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. **Novo marco legal sobre regularização fundiária: novos conceitos, velhos dilemas.** *Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença*, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 39–52, 2021. DOI: 10.24859/RID.2021v19n1.1082. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1082>. Acesso em: 28 jul. 2022.



CARVALHO, Patrick de A. Custeio Da Regularização Fundiária - Retomando Conceitos, in CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** [livro digital], Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 f. Disponível em:

https://ierbb.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 26 dez. 2022.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani De. **Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia.** Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico n. 89 – Abr-Maio/2020. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf>

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória 759/2016 na Lei 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017.** In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). Direito à moradia e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar.** 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: 11 dez. 2022. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>

DANTAS, Marcelo Buzaglo; CRIPPA, Fernanda de Oliveira. A Regularização Fundiária Urbana – REURB em áreas de preservação permanente como instrumento para a busca do desenvolvimento sustentável. In: GUERRA, Sidney; FARIAS, Talden; AVZARADEL, Pedro. **Política Nacional do Meio Ambiente: 40 anos da Lei 6.938/1981.** Instituto Memória: Curitiba, 2021.

D’OTTAVIANO, Camila; QUAGLIA-SILVA, Sérgio. **Regularização Fundiária como Direito à moradia: qual o caminho?**. IN: BÓGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana (Org.). Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: EDUC, 2010. 456 p.

DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital.** São Paulo: Editora Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 6 jan. 2023.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil.** Revista Magister de Direito Imobiliário, Ano I, n. 2, out-nov./2005.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17.** Revista Consultor Jurídico, 08 de setembro de 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517#:~:text=A%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20Federal,e%20ignorando%20as%20li%C3%A7%C3%B5es%20da>>



GONÇALVES, Ana Luiza Vieira.; RIZEK, Cibele Saliba. **Lei 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções**. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), [S. l.], v. 18, p. 1-16, 2020. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2020.162970. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970>. Acesso em: 28 jul. 2022.

GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, Caroline Rocha dos. **Gestão Da Informalidade Urbana e Tolerância Precária: Uma Reflexão Crítica Em Torno Dos Sentidos Implicados Em Projetos De Regularização Fundiária**. Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais, vol. 23, 2021, pp. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, 2021, Vol.23. <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6357>

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, SP: Instituto Cidadania, 2000.

MACDONALD, Joan. **Pobreza y precariedad del habitat en ciudades de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: UN-CEPAL. 2004. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5602/1/S0410827_es.pdf

MARICATO, Ermínia Maria. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). A cidade do pensamento único; desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes. 2000. p.121-192

MARTINS, Robson; CALIL, Mario Lúcio Garcez; MARTINS, Erika Silvana Saquetti. **A regularização fundiária urbana como concretização do direito à moradia**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 2366-2393, dez. 2022. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57829>>. Acesso em: 05 jan. 2023. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.57829>

MASTRODI, Josué.; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 14, n. 14.1, p. 113–134, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia / Legal security of tenure as a premise of the fundamental right to housing. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>>. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2017.23262>.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística. Função social da propriedade na prática dos tribunais**. Editora: Lumen Iuris. Rio de Janeiro. 2006.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O direito à moradia digna na regularização fundiária da Lei 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 1292-1310, nov. 2015. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18848/14066>>. Acesso em: 19 dez. 2022. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.18848>

MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia digna e regularização fundiária**. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA,



Emerson Affonso da Costa (Coord.). *Direito à moradia e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia**. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno campos. *Direito Urbanístico e Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no Direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108502/mod_resource/content/1/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento%20%283%29.pdf. Acesso em: 17 jan. 2023

ODS BRASIL – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Brasil**. 2021. Relatório dos Indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>

ONU – Organização das Nações Unidas no Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS**: 2015. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

OUTEIRO, Gabriel Moraes. **Um estudo histórico-institucional do programa terra legal de regularização fundiária na Amazônia**. *Rei - Revista Estudos Institucionais, [S. l.]*, v. 5, n. 2, p. 559–585, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i2.325. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/325>. Acesso em: 6 jan. 2023.

REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. **A função social do registrador de imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana**. *Revista de Direito da Cidade, Out-Dez 2021*. vol. 13, n. 4. ISSN 2317-7721. pp.1803-1817. Doi.org/10.12957/rdc.2021.45093. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdc/a/3xqDqFPkhBh6fnHkdNdrpDL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 24 de fevereiro de 2023.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?**. *Novos estudos CEBRAP [online]*. 2011, n. 89 [Acessado 7 Janeiro 2023], pp. 89-109. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>>. Epub 27 Abr 2011. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem?** *Revista de Direito da Cidade, [S.l.]*, v. 4, n. 1, p. 91-119, jun. 2012. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699>>. Acesso em: 07 jan. 2023. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2012.9699>.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. **Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações**. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, [S.L.]*, n. 13, p. 131-144, 31 ago. 2018. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37029/26162>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. **A legitimação fundiária no regime da Lei 13.465/2017**. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa



(Coord.). Direito à moradia e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

TIERNO, Rosane de Almeida. **REURB em Área de Preservação Permanente: análise da compatibilidade das normas no ordenamento jurídico diante das disposições trazidas pela Lei 13.465/17**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 6, p. 177–194, 2018. DOI: 10.55663/rbdu.v4i6.586. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/586>. Acesso em: 6 jan. 2023.

VIEIRA, Anderson Henrique; ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **Direitos reais secundários e planejamento urbano: uma alternativa às estratégias clássicas de pensar o território**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2021, v. 13 [Acessado 6 Janeiro 2023], e20200005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200005>

Sobre os autores:

Talden Queiroz Farias

Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ, doutor em Recursos Naturais pela UFCG e mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Advogado e professor da UFPB e da UFPE.

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil e Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4382739797562529> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>

E-mail: taldenfarias@hotmail.com

Anderson Henrique Vieira

Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela UFPB e mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela UERN. Advogado e professor substituto da UFCG.

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7491277258612850> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>

E-mail: andersonhvieira@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

