

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

ANA CLÁUDIA RODRIGUES DE FARIA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ESTRATÉGIA DE
TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO**

SÃO PAULO – SP
2024

ANA CLÁUDIA RODRIGUES DE FARIA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ESTRATÉGIA DE
TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Nove de Julho de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração “Estruturas do Direito Empresarial”, sob orientação do Prof. Dr. Paulo Dias de Moura Ribeiro.

SÃO PAULO – SP
2024

Faria, Ana Cláudia Rodrigues de.

Regularização fundiária urbana como estratégia de transformação social e o papel do poder judiciário. / Ana Cláudia Rodrigues de Faria. 2024.

133 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Paulo Dias de Moura Ribeiro.

1. Regularização fundiária.
2. Direito à moradia.
3. Poder judiciário.
4. Corregedoria nacional de justiça.
5. Transformação social.

I. Ribeiro, Paulo Dias de Moura.

II. Título.

CDU 34

ANA CLAUDIA RODRIGUES DE FARIA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ESTRATÉGIA DE
TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação Stricto
Sensu em Direito da Universidade
Nove de Julho como parte das
exigências para a obtenção do título
de Mestre em Direito.

São Paulo, 26 de novembro de 2024.

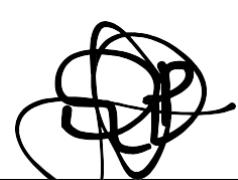
BANCA EXAMINADORA

**PAULO DIAS DE
MOURA
RIBEIRO:M001345**

 Assinado de forma digital por
PAULO DIAS DE MOURA
RIBEIRO:M001345
Dados: 2024.12.02 13:32:45 -03'00'

Prof. Dr. Paulo Dias de Moura Ribeiro
Orientador
UNINOVE


Prof. Dr. José Renato Nalini
Examinador Interno
UNINOVE


Profa. Dra. Quemé Rocha Carmona
Examinador Externo
Must University Florida

Este trabalho é dedicado ao trio que simboliza a minha segurança: Marcos Elias, Ana Paula e Amanda, com as bênçãos divinas.

AGRADECIMENTOS

Quero expressar minha gratidão ao professor Paulo Dias de Moura Ribeiro, meu orientador, por suas valiosas contribuições antes e durante a elaboração deste estudo. Ao longo do processo de orientação, pude perceber que o Ministro Moura Ribeiro, como é afetuosamente chamado na comunidade acadêmica, é uma pessoa extraordinária, modesta e sábia, verdadeiramente merecedora de ser indicada ao Prêmio Nobel da Paz.

Registro um agradecimento especial aos membros da banca de qualificação, os estimados professores José Renato Nalini e Marcelo Benacchio, cuja dedicação como educadores enaltece a UNINOVE. As lições compartilhadas em sala de aula e durante a qualificação foram de grande valia para o meu trabalho. Agradeço também a todos os professores da UNINOVE pelo apoio e ensinamentos recebidos. Agradeço, ainda, a Profª Queila Rocha Carmona, por aceitar compor a banca de defesa.

Agradeço minha querida mamãe, Maria de Lourdes Rodrigues, educadora aposentada que, com determinação, nos presenteou com o mais valioso legado que os pais podem oferecer aos filhos: a educação. Compreendo que estive ausente nos últimos dois anos, sem disponibilidade para as nossas habituais e longas conversas noturnas, ao telefone, mas estamos colhendo os resultados desse esforço, pois tenho certeza que esse título é motivo de muito orgulho para a senhora. Te amo!

Agradeço minhas filhas Ana Paula Rodrigues Soares e Amanda Rodrigues Soares, minha razão de viver e fonte de inspiração diária. Tudo o que faço é pensando em vocês. Deixo aqui registrada a nossa música, que simboliza o amor eterno entre mãe e filhas: “Amor da minha vida, daqui até a eternidade, nossos destinos foram traçados na maternidade” (Cazuza). Amo vocês!

Agradeço, de forma especial, ao meu marido Marcos Elias Silva da Costa, que tem sido meu grande apoiador, amor, amigo e companheiro. Mesmo diante das dificuldades de tempo e do cansaço que enfrentei nos últimos dois anos, ele nunca deixou de me incentivar e frequentemente acreditou mais em mim do que eu mesma. Este título também é seu. Te amo! Gratidão a Deus, por tudo.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo propósito debaixo do céu”.

Eclesiastes 3:1, Bíblia Sagrada

RESUMO

A regularização fundiária urbana (REURB) surge como forma de solucionar o problema habitacional das ocupações irregulares no Brasil, consubstanciando-se em um verdadeiro processo de intervenção pública que visa, além de legalizar os núcleos urbanos informais, promover a justiça social e o bem comum. Por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, esta dissertação tem como objetivo analisar o impacto da REURB sob os pontos de vista jurídico e social, como estratégia de transformação social a partir de sua implementação diretiva de política pública. Desenvolve-se em três capítulos que sintetizam os achados da pesquisa, a saber: (I) A regularização fundiária urbana como expressão dos direitos humanos e fundamentais: análise e reflexões; (II) O papel das Corregedorias do Poder Judiciário na facilitação da regularização fundiária urbana: um caminho para o bem comum; e (III) Reconfigurando Espaços: o impacto da regularização fundiária urbana na sustentabilidade social, econômica e ambiental. O primeiro capítulo propõe raciocínio que consagra o direito à moradia como direito humano e fundamental, bem como discute o direito de propriedade e sua função social, estabelecendo a REURB como expressão dos direitos humanos, capaz de promover a cidadania e a inclusão social. O segundo capítulo discorre sobre o papel do Poder Judiciário e da Agenda 2030 da ONU para a coesão social e a promoção do bem comum, evidenciando a atuação orquestrada da Corregedoria Nacional e das Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal para a efetivação da REURB. Destaca, ainda, a experiência da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo no processo da REURB a partir de 2024. Por fim, o terceiro capítulo aponta a transformação das cidades a partir da REURB que promove o desenvolvimento sustentável, pautando-se pelo princípio da solidariedade intergeracional, e diminui a criminalidade ao fortalecer a presença do Estado e melhorar as condições de vida dos indivíduos, possibilitando, inclusive, o acesso a linhas de créditos. Em conclusão, esta dissertação evidencia que a regularização fundiária é uma estratégia de transformação social, e que o Poder Judiciário, além de sua atuação firme e eficiente em suas decisões, por meio de suas Corregedorias-Gerais e pela Corregedoria Nacional de Justiça têm sido um catalisador e propulsor da efetivação dos direitos relacionados com a REURB, que é direito humano fundamental.

Palavras-chave: regularização fundiária, direito à moradia, Poder Judiciário, Corregedoria Nacional de Justiça, transformação social.

ABSTRACT

Urban land regularization (REURB) appears as a way of solving the housing problem of irregular occupations in Brazil, constituting a true process of public intervention that aims, in addition to legalizing informal urban centers, to promote social justice and the common good. Through bibliographical research and documentary analysis, this dissertation aims to analyze the impact of REURB from a legal and social point of view, as a strategy for social transformation based on its directive implementation of public policy. It is developed in three chapters that summarize the research findings, namely: (I) Urban land regularization as an expression of human and fundamental rights: analysis and reflections; (II) The role of the Judiciary Inspectorate in facilitating urban land regularization: a path to the common good; and (III) Reconfiguring Spaces: the impact of urban land regularization on social, economic and environmental sustainability. The first chapter proposes reasoning that enshrines the right to housing as a fundamental human right, as well as discussing the right to property and its social function, establishing REURB as an expression of human rights, capable of promoting citizenship and social inclusion. The second chapter discusses the role of the Judiciary and the UN 2030 Agenda for social cohesion and the promotion of the common good, highlighting the orchestrated action of the National Internal Affairs Department and the State Internal Affairs Departments and the Federal District for the implementation of REURB. It also highlights the experience of the General Inspectorate of Justice of the State of Espírito Santo in the REURB process from 2024 onwards. Finally, the third chapter points out the transformation of cities based on REURB, which promotes sustainable development, based on through the principle of intergenerational solidarity, and reduces crime by strengthening the presence of the State and improving the living conditions of individuals, including enabling access to lines of credit. In conclusion, this dissertation shows that land regularization is a strategy for social transformation, and that the Judiciary, in addition to its firm and efficient performance in its decisions, through its General Inspectors and the National Inspectorate of Justice have been a catalyst and driver for the realization of rights related to REURB, which is a social and fundamental right.

Keywords: land regularization, right to housing, Judiciary, National Justice Inspectorate, social transformation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
ARIPE	Associação de Registradores de Imóveis de Pernambuco
CF	Constituição Federal
CGJES	Corregedoria Geral da Justiça do Espírito Santo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COVID-19	Coronavírus 2019
CRF	Certidão de Regularizações Fundiárias
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENCOGE	Encontro Nacional de Corregedoras e Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil
EDU	Empresa de Desenvolvimento Urbano
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
FHNIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GT	Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

LAC	Licença por Adesão e Compromisso
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MT	Mato Grosso
MW	MegaWatt
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PUI	Projeto Urbano Integrado
RE	Recurso Extraordinário
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RENEJUM	Rede Nacional de Escolas Judiciais de Magistratura
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações do TJES
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJPE	Tribunal de Justiça do Pernambuco
TRF	Tribunal Regional Federal
UAB	Universidade Autônoma de Barcelona
UEU	Unidade Especial de Urbanização

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO¹¹

1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO EXPRESSÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: ANÁLISE E REFLEXÕES¹⁴

- 1.1 Déficit habitacional no Brasil e o fenômeno da favelização¹⁸
- 1.2 O direito humano e fundamental à moradia²¹
- 1.3 O conceito de moradia adequada para a ONU²⁵
- 1.4 O direito de propriedade e sua função social²⁸
- 1.5 REURB de interesse social como expressão dos direitos humanos³⁶

2 O PAPEL DAS CORREGEDORIAS DO PODER JUDICIÁRIO NA FACILITAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM CAMINHO PARA O BEM COMUM⁴²

- 2.1 O pioneirismo do Brasil na implantação da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário como ferramenta de gestão⁴⁴
- 2.2 A atuação da Corregedoria Nacional de Justiça na Política Pública da Regularização Fundiária⁴⁷
- 2.3 A atuação das Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal na REURB⁵¹
- 2.4 O processo da REURB na prática conforme experiência da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo a partir de 2024⁵⁹

3 RECONFIGURANDO ESPAÇOS: O IMPACTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA SUSTENTABILIDADE SOCIAL, ECONÔMICA E AMBIENTAL⁷⁰

- 3.1 Transformando cidades: REURB e o desenvolvimento ambientalmente sustentável⁷³
- 3.2 Segurança e legalidade: a REURB e seu efeito na criminalidade – uma análise comparativa com a Colômbia⁸⁸
- 3.3 REURB e acesso ao crédito: fomentando novas oportunidades econômicas nas comunidades⁹⁵
- 3.4 O Judiciário como um dos atores fundamentais para a transformação social¹⁰⁴

CONCLUSÕES¹⁰⁷

REFERÊNCIAS¹¹⁰

APÊNDICE A – SUGESTÕES A PARTIR DESTE ESTUDO¹²⁴

APÊNDICE B – APROVAÇÃO DE 2 SUGESTÕES DO APÊNDICE A NA 94^a EDIÇÃO DO ENCOGE E 6º FORUM FUNDIÁRIO NACIONAL¹³³

INTRODUÇÃO

A maior parte da população brasileira reside em zonas urbanas, que se estabeleceram de forma desordenada. Isto resultou em extensas ocupações irregulares, nas quais a falta de formalização da propriedade e o acesso limitado a serviços básicos e direitos sociais persistem como desafios significativos.

Essas circunstâncias sublinham a importância de uma avaliação crítica do marco legal e das políticas públicas relacionadas à Regularização Fundiária Urbana (REURB), buscando não apenas soluções jurídicas e urbanísticas, mas também a efetivação da inclusão social e do acesso à justiça para as comunidades mais vulneráveis.

A regulamentação para a REURB, a partir do advento da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, surgiu como uma solução para a questão das ocupações irregulares que persistem ao longo dos anos, consistindo, a regularização fundiária urbana, em um verdadeiro processo de intervenção pública, cujo objetivo maior, além de legalizar os núcleos urbanos informais, é promover a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, ao mesmo tempo em que proporciona segurança jurídica àquela situação fática.

Assim, o produto da REURB é um direito real, registrado em cartório de registro de imóveis, garantindo a segurança jurídica na posse para o morador do imóvel regularizado. Mas, além do produto formal (que possibilita desafogar o Judiciário com a extinção das ações de usucapião não findas), com a regularização fundiária, busca-se dar concretização ao direito de moradia, ao acesso a serviços públicos, promovendo a cidadania e a qualidade de vida da população beneficiária.

Neste contexto, a integração da Corregedoria do Poder Judiciário como agente ativo na promoção da REURB, especialmente na vertente de Interesse Social (REURB-S), objeto do presente estudo, destaca-se como uma peça-chave para a superação de barreiras jurídicas e para garantir que os processos de regularização fundiária sejam conduzidos de maneira justa e eficaz. A Corregedoria, ao atuar como mediadora e facilitadora, pode contribuir significativamente para a implementação de práticas que assegurem o direito à moradia digna e o acesso aos serviços públicos essenciais, além de reforçar o compromisso do Judiciário com a inclusão social.

Adicionalmente, a perspectiva socioambiental deste projeto sublinha a necessidade de abordagens que considerem os impactos ambientais das intervenções urbanas, buscando soluções que equilibrem o desenvolvimento humano com a conservação do meio ambiente. Ainda há de se considerar o impacto dessas medidas na contenção dos índices de criminalidade e sua articulação com o aspecto econômico.

Ao alinhar os esforços do Judiciário com as políticas públicas de regularização fundiária urbana, este estudo visa fornecer percepções para o aprimoramento das políticas públicas, contribuindo para o debate sobre a construção de cidades mais justas, inclusivas, seguras e sustentáveis. Portanto, considerar o Poder Judiciário na análise é essencial para entender como suas ações podem potencializar os benefícios sociais, ambientais e econômicos da REURB, fornecendo um caminho mais claro para a realização de direitos fundamentais em áreas urbanas informais.

Desta forma, como objetivo geral, demarcou analisar o impacto da REURB sob os pontos de vista jurídico e social, como estratégia de transformação social a partir de sua implementação diretiva de política pública.

Como objetivos específicos pretendeu-se, em primeiro momento, examinar o marco legal e as políticas públicas relativas à regularização fundiária urbana, avaliando seu impacto na promoção da cidadania e inclusão social: avaliar de forma crítica a legislação e as iniciativas governamentais voltadas para a regularização fundiária urbana, com especial enfoque na sua capacidade de fomentar a cidadania ativa e facilitar a inclusão social de populações em áreas urbanas informais.

Na sequência, pretendeu-se investigar o papel das Corregedorias do Poder Judiciário como promotoras da inclusão social na REURB: examinar e destacar a função e as iniciativas das Corregedorias Nacional, Estaduais e do Distrito Federal no processo de regularização fundiária urbana, especialmente na REURB de Interesse Social (REURB-S), enfatizando como estas contribuem para promover a inclusão social e garantir o acesso à justiça para populações vulneráveis em contextos urbanos informais.

Além disso, explorar a contribuição da regularização fundiária urbana na efetivação dos direitos socioambientais e promoção do desenvolvimento sustentável, para investigar como a REURB atua enquanto um mecanismo essencial para a concretização dos direitos sócio-econômico-ambientais, destacando sua capacidade de integrar práticas de desenvolvimento urbano sustentável. Por este objetivo específico, propõe-se analisar de que maneira a

regularização fundiária contribui para a melhoria das condições de vida em áreas urbanas informais, enquanto promove a conservação ambiental, a diminuição da criminalidade, a gestão responsável dos recursos naturais e a criação de espaços urbanos mais resilientes e inclusivos.

Com relação à questão metodológica, o presente trabalho consubstancia-se em análise documental a partir de pesquisa bibliográfica, sendo examinados documentos e normativas relativos à temática, artigos científicos, julgados e doutrina, por meio de uma pesquisa bibliográfica para obter informações sobre a situação atual do problema pesquisado e identificar os aspectos que já foram publicados.

Delimitado o tema desta pesquisa (regularização fundiária urbana), foi feito levantamento bibliográfico inicial para definição do problema (contextualização da REURB como estratégia para transformação social a partir da atuação do Poder Judiciário).

Assim, inicialmente foram buscados trabalhos publicados nas bases de dados *Scielo*, *Scopus*, *Web of Sciences* e Periódicos CAPES, sendo empregado como filtro o idioma (português, inglês e espanhol) e as seguintes palavras-chaves: regularização fundiária urbana, direito à moradia, Poder Judiciário, Corregedoria Nacional de Justiça, transformação social. Os trabalhos selecionados foram analisados a partir dos títulos e resumos para garantir que estivessem relacionados à temática.

Em seguida, procedeu-se ao aprofundamento e ampliação do levantamento bibliográfico, compreendendo outras bases de dados, com a localização e escolha dos textos, com seus respectivos fichamentos. Por fim, a análise e interpretação dos achados comprehendem o desenvolvimento desta dissertação, a qual foi incrementada com aportes de relatos de caso, descrevendo a experiência da Corregedoria-Geral de Justiça do Espírito Santo na questão da REURB de interesse social.

A presente pesquisa, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, insere-se na Linha de Pesquisa 1 “Estruturas do Direito Empresarial”, a qual busca a compreensão dos alicerces constitucionais da ordem econômica, como a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais, complementada pela regulação e seus desdobramentos.

1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO EXPRESSÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: ANÁLISE E REFLEXÕES

O crescimento populacional experimentado pelo Brasil, sobretudo entre as décadas de 1940 a 1970, somado à disciplina legal do parcelamento do solo para fins urbanos (Decreto-Lei nº 58/1937, inspirado no Direito Uruguai¹) e ao êxodo rural (fomentado pela ausência estatal e pela escassez de infraestrutura urbana), impulsionou a formação de periferias nas regiões metropolitanas, com a criação de favelas, loteamentos irregulares/clandestinos e cortiços, como elucidado por Grazia de Grazia e Evaniza Rodrigues².

A urbanização tem uma ligação direta com o sistema capitalista e vice-versa. David Harley descreve que as cidades surgiram, desde suas origens, a partir de uma concentração geográfica e social de um excedente de produção, e considera que a urbanização é um tipo de fenômeno de classe³. Com o mesmo raciocínio, Ana Fani Carlos aponta que o espaço urbano é construído e reproduzido de forma desigual, pois “a desigualdade espacial é produto da desigualdade social”⁴. Edésio Fernandes, tratando sobre a nova ordem jurídico-urbanista no Brasil, pondera que:

[...] cidade e cidadania são o mesmo tema e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do direito nas parcerias acadêmicas e político-institucionais que têm-se formado⁵.

¹ GONÇALVES, Thomas Nosch. **O processo de regularização fundiária urbana.** 263 p. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021, p. 28. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-10082022-145353/publico/ThomasNGoncalvesOriginal.pdf> Acesso em: 04 nov. 2024.

² GRAZIA, Grazia de; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, v. 1, n. 9, p. 11-21, 2003.

³ HARLEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

⁴ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade.** 9 ed. São Paulo: Contexto, 2018, p. 23.

⁵ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FER-NANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 05.

De fato, é a população pobre que é impelida à ilegalidade para exercer o seu direito de morar. É a população pobre que se organiza em uma ocupação geográfica desordenada e a que sofre os efeitos graves advindos das condições precárias de habitabilidade – como enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, aumento dos índices de violência etc., como aponta Ermínia Maricato⁶.

As mobilizações populares em defesa da reforma urbana, iniciadas na década de 1960 e potencializadas entre as décadas de 1970 e 1980 com pautas sociais e democráticas, ganharam força com a positivação do capítulo urbano na Constituição Federal de 1988, em destaque aos artigos 182 e 183, que tratam, respectivamente, da política de desenvolvimento urbano e da usucapião constitucional.

A partir de então, os debates concentraram-se na questão redistributiva, na função social da propriedade, na gestão democrática da cidade, visando um padrão de gestão pública ligada ao exercício da cidadania⁷, nos níveis estaduais e municipais – inclusive com a aprovação da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que entrou em vigor após 13 anos da promulgação da Constituição Federal.

Com o Ministério das Cidades instituído em 2003, concretizou-se a aspiração por uma formulação coordenada de políticas urbanas em âmbito nacional, restabelecendo um papel mais significativo para o governo federal no debate sobre o desenvolvimento urbano⁸.

A moradia passou a ser entendida e complexificada como integrante de um mínimo existencial necessário para a dignificação da existência humana. Segundo José Renato Nalini, “a casa própria não é somente teto material. É uma verdadeira instituição, plena de significados”⁹. Portanto, a moradia deve ser um local em que seja possível a consecução das finalidades humanas, que tenha serviços públicos dignos e vida urbana segura, íntegra e adequada.

⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁷ GRAZIA, Grazia de; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, v. 1, n. 9, p. 11-21, 2003.

⁸ MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Políticas sociais - - acompanhamento e análise, n. 12, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf. Acesso em: 8 abr. 2024.

⁹ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 85.

No mesmo sentido, Marcelo Benacchio defende que o direito à moradia:

[...] não se resume numa casa, num teto, tem maior amplitude, compreendendo um lugar seguro para viver possibilitando qualidade geral de vida ao ser humano de maneira a preservar sua dignidade, saúde mental e física e desenvolvimento pessoal. Abarca ainda a proteção contra ameaças externas, meio ambiente saudável, infraestrutura adequadas às necessidades de moradia a custo acessível, proximidade com o local de trabalho, espaço adequado, lazer e serviços públicos; enfim um lugar no qual se possa viver em paz e na plenitude do gozo dos direitos humanos¹⁰.

Daí a crescente (e pujante) preocupação com as questões de regularização fundiária e readequação das moradias informais no cenário urbano do país.

Com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir da promulgação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, ocorreu uma movimentação legislativa nesse sentido. Com objetivo de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificações de imóveis urbanos e rurais para famílias de baixa renda, referida legislação também estabeleceu normas para a promoção da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, inaugurando um momento promissor para a REURB no Brasil.

Em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.465, que estabelece a Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual marca um progresso significativo na segurança jurídica para os ocupantes de propriedades não regularizadas no Brasil. Além disso, essa legislação consubstancia-se em um passo crucial para a realização do direito à moradia, direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, pois “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (artigo 9º), ancorada nos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, além de promover uma gestão territorial eficaz. Esta abordagem tem como principal meta assegurar o direito fundamental a uma moradia digna e a condições de vida apropriadas, oportunizando a implementação das funções sociais tanto da propriedade quanto da cidade.

¹⁰ BENACCHIO, Marcelo. Artigo 11º. In: BALERA, Wagner; SILVEIRA, Vladmir Oliveira (Coord). **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013, p. 191.

Na visão de Michely Freire Fonseca Cunha, “a lei de REURB foi publicada justamente pela ineficiência e inviabilidade de regularização da cidade por meio dos instrumentos jurídicos vigentes até a publicação da referida lei”¹¹.

No mesmo sentido, a visão de Jocsã Araujo Moura (2018, p. 13):

A nova legislação (Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018) aperfeiçoa a revogada Lei nº 11.977/2009 e inova em diversos aspectos, de modo a atingir os objetivos ainda não alcançados pelos diplomas legislativos anteriores. Busca ser mais eficiente e, ousando, tenta resolver o problema que deixa na informalidade mais de 50% das unidades imobiliárias brasileiras¹².

Pela novel legislação, constituem objetivos da REURB, consoante o artigo 10:

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

Mas, para a efetivação dos objetivos da REURB, há necessidade de se cumprir ao menos 6 (seis) fases: (i) requerimentos dos legitimados; (ii) tramitação administrativa do pedido, durante a qual será concedido um prazo para que os detentores de direitos reais sobre o imóvel e os proprietários adjacentes possam se manifestar; (iii) elaboração do projeto; (iv) saneamento do processo administrativo; (v) decisão administrativa ao qual se emitirá a CRF pelo Município e (vi) registro da CRF em cartório de registro de imóveis (artigo 28 da Lei nº 13.465/2017).

¹¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 35.

¹² MOURA, Jocsã Araújo. **Regularização fundiária urbana e seus aspectos práticos**. São Paulo: All Print, 2018, p. 13.

Embora o procedimento possa parecer complexo, na realidade é ele que tem proporcionado a concretização do direito à moradia da população brasileira, representando grande avanço nas pautas social e democrática, balizado pela dignidade da pessoa humana, em nosso país. A REURB não só facilita (e promove) o acesso à moradia digna, como também impulsiona uma abordagem mais holística e sustentável para o crescimento urbano, alinhando-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável propostos a nível global.

Isto porque a REURB consubstancia-se em uma expressão concreta dos direitos humanos ao promover o acesso à moradia digna e ao desenvolvimento sustentável. É, portanto, um mecanismo jurídico essencial na efetivação do direito à moradia, reconhecido como um direito humano fundamental, fornecendo as bases para que populações em situações de vulnerabilidade possam ter sua situação habitacional legalizada. Ao mesmo tempo, o instituto contribui para a sustentabilidade das cidades ao integrar considerações ambientais, sociais e econômicas no processo de regularização, assegurando que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira ordenada e responsável.

Neste contexto, o presente capítulo procurará demonstrar o papel que o acesso à moradia possui no ordenamento jurídico brasileiro e, em segunda análise, como as diretrizes de direitos humanos disponibilizadas pela ONU estão sendo atendidas pelo Estado brasileiro.

1.1 Déficit habitacional no Brasil e o fenômeno da favelização

Segundo o Censo de 2022, o Brasil enfrenta um déficit de 6 milhões de unidades habitacionais, com 16 milhões de indivíduos residindo em mais de 11 mil comunidades carentes distribuídas pelo território nacional, com aproximadamente 236 mil pessoas vivendo em situação de rua nas áreas urbanas do país. Ademais, informações do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) indicam que há mais de 5 milhões de habitações não regularizadas em todo o Brasil¹³.

¹³ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 10 abr. 2024.

Habitações irregulares também são contabilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo seu Relatório das Cidades, mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo encontram-se vivendo em assentamentos precários (*slums*), as favelas. Ainda, o número de pessoas residindo nesses locais de extrema vulnerabilidade social e habitacional cresceu cerca de 30 milhões entre 2016 e 2018 no mundo, embora no Brasil o quantitativo tenha diminuído¹⁴.

Esse incremento se deu mesmo diante de intensos esforços por parte de governos nacionais e locais em todo o mundo para melhorar as condições de vida e mitigar as disparidades no acesso à moradia digna:

Enfrentar a desigualdade urbana e a falta de moradia acessível permanecem prioridades urgentes: As cidades não serão capazes de oferecer oportunidades e criar valor se os trabalhadores não receberem salários suficientes que permitam a eles acesso a moradia adequada e outros serviços. Ferramentas de política como salários mínimos e formalização do emprego informal podem ajudar a aumentar as rendas, embora algumas das ferramentas mais poderosas, como programas de transferência de renda condicionada, estejam sob a jurisdição do governo nacional. A questão da moradia acessível inadequada pode ser abordada alterando os quadros regulatórios para tratar dos custos do terreno, materiais de construção e financiamento habitacional que impedem os moradores urbanos de possuírem suas casas ou pagarem aluguéis acessíveis com proteções fortes para os inquilinos. Caminhos para alcançar esse objetivo incluem aumentar a oferta onde há déficit habitacional, subsidiar o acesso à moradia formal onde há oferta adequada e regular os mercados de habitação para prevenir atividades especulativas impróprias¹⁵¹⁶.

Essas habitações, *slums* ou favelas – caracterizadas pela superlotação de moradias, pouco ou nenhum acesso a saneamento básico e água potável – além de se traduzirem em um contexto de insegurança da posse/propriedade, também se configura em um contexto sociocultural excludente. A cultura desempenha um papel crucial na configuração das cidades,

¹⁴ Número de pessoas em favelas cresceu no mundo, mas no Brasil, caiu, diz ONU. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/jamil-chade/2020/10/31/com-1-bilhao-de-pessoas-em-favelas-luta-contra-covid-19-mostra-limites.htm>. Acesso em: 05 jun. 2024.

¹⁵ Tradução livre de: “*Tackling urban inequality and unaffordable housing remain urgent priorities: Cities will not be able to offer opportunity and create value if workers do not earn liveable wages that permit them access to adequate housing and other services. Policy tools like minimum wages and formalization of informal employment can help boost incomes, although some of the most powerful tools, such as conditional cash transfer programmes, are within the purview of national government. Inadequate affordable housing can be addressed by changing regulatory frameworks to address the cost of land, building materials and housing finance that prevent urban dwellers from owning their homes or paying affordable rents with strong tenant protections. Pathways to this goal include increasing supply where there is a housing deficit, subsidizing access to formal housing where there is adequate supply and regulating housing markets to prevent improper speculative activity*”.

¹⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization.** 2020, p. 20. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

operando como uma ferramenta eficiente para delinear linguagens de exclusão e (não) pertencimento a determinados espaços urbanos, como destaca Sharon Zukin¹⁷.

Tais construções habitacionais são realizadas sem o devido conhecimento técnico, em terrenos e fundações, na maioria das vezes inapropriados, e não possuem atuação estatal para financiamento urbanístico e fundiário em larga escala, gerando autoconstruções¹⁸.

Esse processo da construção de moradias irregulares – em insegurança de posse – também foi (e ainda é) fruto da gentrificação¹⁹, que, em contraste ao que se esperava, agravou a vulnerabilidade socioeconômica das populações de baixa renda, especialmente nas favelas. João Flávio Amaral e Isadora Rodrigues²⁰ apontam que no Rio de Janeiro, a comunidade do Vidigal, próxima aos bairros valorizados de Ipanema e Leblon, sofreu aumento significativo no custo dos aluguéis após a pacificação policial e a instalação de *hostels* e pousadas para turistas, atraindo investidores estrangeiros e provocando o deslocamento de moradores locais vulneráveis.

De forma similar, conforme Loretta Less, Tom Slater e Elvin Wyly²¹, a favela de Paraisópolis, em São Paulo, enfrentou pressão imobiliária crescente devido a sua proximidade com o bairro de Morumbi, especialmente no início dos anos 2000, quando passou por uma intensa valorização imobiliária. Esses exemplos ilustram como a gentrificação pode resultar no deslocamento de populações vulneráveis, aumento do custo de vida e intensificação das desigualdades socioeconômicas, em contraposição ao que se espera com a regularização dos assentamentos.

Esses aspectos são salutares para entender como o ambiente de crises – sejam econômicas ou sanitárias – afeta profundamente o direito à moradia, consoante Nino Krüger, Caroline Krüger e Gustavo Henrique Ferreira²². Este cenário ficou explícito quanto à pandemia de Covid-19:

17 ZUKIN, Sharon. **The Culture of Cities**. Massachussets: Blackwell Publishing, 1995.

18 MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

19 Gentrificação é um processo de transformação urbana que, por meio do influxo de residentes e empresas de maior capital, leva ao encarecimento do custo de vida, transforma a região em áreas nobres e aprofunda a segregação socioespacial nas cidades.

20 AMARAL, João Flávio Menezes; RODRIGUES, Isadora Meneses. Gentrificação, mídia e poder simbólico: reflexões sobre o consumo do espaço urbano mercantilizado. **RUA [online]**, v. 26, n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8658744>. Acesso em: 05 maio. 2024.

21 LESS, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. **Gentrification**. New York: Routledge, 2008.

22 KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; FERREIRA, Gustavo Henrique Soares. Para Ficar em Casa é Preciso ter Casa: a covid-19 e o direito à moradia no Brasil. In: **Repositório do Conhecimento do IPEA** (2020). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10690>. Acesso em: 07 abril 2024.

Na natureza mercantilizada no espaço urbano financeirizado, coisificou-se a vida, que agora se expressa enquanto números que rapidamente se perdem, pois a histórica negação do acesso a direitos fundamentais para parte substantiva da população, cedo ou tarde, recai sobre o todo o social. Diante da pandemia, o apelo “fique em casa” busca chamar a atenção da população mundial para a necessidade da prática do isolamento físico enquanto estratégia voltada ao impedimento da proliferação rápida da Covid-19, que incorreria em colapso dos sistemas de saúde. Contudo, quando ecoado sobre a nação brasileira, acaba se tornando declaração de denúncia da violência da qual essas populações vulneráveis têm sido vítimas por séculos, uma vez que, anteriormente, não tiveram tal direito garantido e agora lhes é cobrado um preço diante do avanço da contaminação [...] Essa situação torna urgente a reflexão sobre a realidade na qual a violação de direitos positivados, como a “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” (Brasil, 2001), deixa mais de 60% da população sem acesso a tratamento de esgoto (Ipea, 2016). Esse cenário estabelece um panorama potente para a ampliação da contaminação pela Covid-19²³.

Considerando esse contexto, entende-se que a realidade da habitação no Brasil é um assunto que demandaria políticas públicas mais concretistas e que não transladasse um direito fundamental (a moradia como componente de uma vida digna) como bem de consumo²⁴.

1.2 O direito humano e fundamental à moradia

Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que a habitação passou a ser entendida como parte essencial do direito a um padrão de vida digno, reconhecendo de forma embrionária o direito à moradia:

Artigo 25 – 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

23 KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; FERREIRA, Gustavo Henrique Soares. Para Ficar em Casa é Preciso ter Casa: a covid-19 e o direito à moradia no Brasil. In: **Repositório do Conhecimento do IPEA** (2020). p. 98-106. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10690>. Acesso em: 07 abril 2024.
 24 MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

Em 1966 a ONU adotou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), com objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na DUDH. O Brasil, como signatário do referido Pacto desde 1992, que é uma das fontes internacionais mais importantes sobre a proteção do direito à moradia adequada, ficou incumbido de criar políticas públicas a contemplar os itens delimitados em seu artigo 11, dentre eles, o direito à moradia adequada:

Art. 11. § 1º. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Em âmbito nacional, o direito à moradia em nosso Texto Magno (artigo 6º, *caput*²⁵) só foi positivado em 2000 pela Emenda Constitucional nº 26, mesmo o Brasil ratificando anteriormente tratados internacionais de direitos humanos que a colocavam, junto com a habitação, como fundamentais ao bem-estar de toda sociedade.

Em 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, o direito à moradia ganhou maior respaldo com a inserção do § 3º do artigo 5º da CF, ao prever que: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Tal norma estabeleceu “a internalização do direito fundamental à moradia como direito humano no ordenamento jurídico brasileiro”²⁶, conforme salientam Alceli Ribeiro Alves e Doacir Gonçalves de Quadros

O direito à moradia é um componente essencial dos direitos sociais, que englobam uma série de prerrogativas jurídicas fundamentais para garantir a dignidade humana. Conforme definido por André de Carvalho Ramos²⁷, os direitos sociais permitem que indivíduos exijam do Estado e da sociedade tanto ações positivas quanto a abstenção de intervenções, com o

25 CF. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

26 ALVES, A. R.; QUADROS, D. G. (2024). O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 12(24), e15324. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2024.24.15324>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15324> Acesso em: 04 nov. 2024.

27 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

objetivo de assegurar condições mínimas de vida que abrangem aspectos materiais e socioculturais.

A moradia, nesse contexto, não se restringe apenas ao direito de ter um teto, mas inclui o acesso a um espaço que promova o bem-estar, a segurança e a integração social, refletindo o papel do Estado em criar e manter infraestruturas que sustentem comunidades saudáveis e inclusivas. Assim, ao reconhecer a moradia como um direito social, reafirma-se o compromisso com políticas que não só atendam às necessidades básicas, mas também promovam uma vida digna e plena para todos os cidadãos.

Essa característica universalista a que se trata os direitos humanos tem relação com o conceito de sujeito, cidadão e, como consequência, da dignidade da pessoa humana. Assim, o cidadão, segundo Flávia Piovesan:

Ele é entendido, antes como pessoa de valor próprio indisponível, destinado ao livre desenvolvimento. Mas também simultaneamente membro de comunidades, de matrimônio e família, igrejas, grupos sociais e políticos, das sociedades políticas, não em último lugar, também do Estado, com isso situado nas relações inter-humanas mais diversas, por essas relações em sua individualidade concreta; essencialmente moldado, mas também chamado a co-configurar responsavelmente convivência humana²⁸.

Portanto, cada pessoa não é apenas um indivíduo isolado, mas um membro ativo de diversas comunidades e grupos sociais, incluindo a família, grupos religiosos, políticos e a sociedade em geral, até o contexto mais amplo do Estado. Essa perspectiva sublinha a ideia de que as relações inter-humanas moldam a identidade individual, ao mesmo tempo em que conferem ao indivíduo a responsabilidade de contribuir para a convivência coletiva – por isso a necessidade de se incrementar políticas públicas de acesso à moradia digna, pois este direito social é mais do que um simples abrigo físico. É um espaço onde o indivíduo exerce e vivencia seus direitos e responsabilidades dentro dessas várias esferas de pertencimento.

A garantia do direito à moradia vai além de proporcionar um teto; ela deve assegurar que as pessoas tenham um lugar adequado para viver que suporte seu bem-estar e permita seu desenvolvimento livre e pleno. Este é o intento do princípio da dignidade da pessoa humana, segundo Ingo Sarlet, Luiz Marinoni e Daniel Mitidiero:

²⁸ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

A dignidade da pessoa humana, nessa quadra, revela particular importância prática a partir da constatação de que ela (a dignidade da pessoa humana) é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral (portanto, de todos e de cada um), condição que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva (negativa) ou prestacional (positiva) da dignidade. Com efeito, verifica-se que na sua atuação como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a ameaças e riscos, no sentido de posições subjetivas que têm por objeto a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no âmbito de proteção da dignidade. Como tarefa o reconhecimento jurídico-constitucional da dignidade da pessoa humana implica deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção, sem prejuízo da existência de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes²⁹.

Raquel Rolnik assevera que o direito à moradia, como direito humano fundamental, está intrinsecamente ligado à ideia de dignidade e de participação ativa na sociedade³⁰. A habitação adequada é um componente essencial para que os indivíduos possam participar efetivamente das suas comunidades, influenciando e sendo influenciados pelas dinâmicas sociais, culturais e políticas.

Isso reforça a noção de que cada pessoa, ao ser provida de moradia adequada, não apenas tem suas necessidades básicas atendidas, mas também recebe a oportunidade de contribuir de maneira significativa para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Portanto, o direito à moradia é uma parte vital da realização dos direitos humanos, refletindo a interdependência e a multifuncionalidade das relações humanas na promoção da dignidade e do desenvolvimento humano.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 281-282.

³⁰ ROLNIK, Raquel. Direito à moradia. e.d. 51. IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:direito-a-moradia&catid=29:artigos-materias&Itemid=34 Acesso em: 03 out. 2024.

1.3 O conceito de moradia adequada para a ONU

Não há uma definição clara e explícita, seja na Constituição, na legislação ou em normativas infralegais, sobre o conceito de moradia, razão pela qual recorre-se à definição estabelecida pela ONU³¹.

Em verdade, o PIDESC, ratificado pelo Brasil em 1992, e as resoluções das Nações Unidas, destacam a importância da moradia como um alicerce para a realização de outros direitos humanos e como constituinte dos estados de bem-estar social, como preceitua Ana Cristina Costa Meireles³². Dessa forma, foi a compreensão das Nações Unidas sobre a importância do direito à moradia que levou, ao longo das décadas, a realização de diversos estudos específicos sobre o tema, os quais incluíram a definição de metas para os países-membros.

De acordo com o já citado artigo 11.1 do PIDESC, cabe aos Estados signatários garantir políticas públicas que promovam moradia adequada para todos os seus cidadãos, em especial para populações vulneráveis. Esse direito está ligado ao compromisso assumido pelos governos em tomar medidas apropriadas visando combater desigualdades habitacionais e assegurar que todas as pessoas possam ter um nível de vida adequado a si e sua família.

Conforme destacam Lúcia Moraes e Marcelo Dayrell³³, a Resolução nº 4/1991, da ONU (Comentário nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), define que o direito à moradia integra diversos outros direitos humanos, pois possui relação direta com a dignidade da pessoa humana.

Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a interpretação apropriada do dispositivo (Comentário nº 4) deve seguir os seguintes pontos:

31 ONU. Organização das Nações Unidas. **Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada.** 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 09 abr. 2024.

32 MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A Eficácia Dos Direitos Sociais.** Salvador: JusPodivm, 2008.

33 MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito Humano à Moradia e Terra Urbana.** São Paulo: DhESCA Brasil, 2008.

O direito à habitação adequada aplica-se a todas as pessoas. Enquanto a referência a ‘si próprio e sua família’ reflete a crença a respeito dos papéis desempenhados pelo gênero de atividade econômica comumente aceitos em 1966, quando a Convenção foi adotada, a expressão não pode ser lida hoje implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos. Assim, a concepção de ‘família’ deve ser entendida em sentido amplo. Além disso, os indivíduos, assim como as famílias, têm o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a um grupo ou quaisquer outros fatores como tais. Em particular, o gozo deste direito não deve, de acordo com o artigo 2(2) da Convenção, ser sujeito a qualquer forma de discriminação³⁴.

Dessa maneira, infere-se que o direito à habitação deve ser compreendido de maneira ampla e integrada, não se limitando à mera oferta de abrigo ou ao tratamento da habitação como uma mera mercadoria. A visão do Comitê ressalta que habitar deve significar mais do que apenas ter um teto, devendo englobar a capacidade de viver com segurança, paz e dignidade, o que também é reforçado por Raquel Rolnik: “Uma casa não é uma mercadoria – quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos”³⁵.

Tal conclusão consta do Relatório da ONU-Habitat:

A moradia não é apenas um teto para se abrigar, também é um lugar para viver e reunir a família. Para muitos, é o patrimônio mais importante em termos monetários e, por vezes, afetivo: o maior investimento de uma vida e, frequentemente, o lugar em que são gerados os recursos que suportam o lar. A moradia é, além disso, a unidade básica do crescimento urbano³⁶³⁷.

Essa interpretação é justificada por dois principais motivos: primeiro, a habitação é intimamente ligada a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais da dignidade humana, que é a base da Convenção sobre Direitos Humanos; segundo, o conceito de habitação não deve ser limitado ao físico e material, mas deve também considerar aspectos como

³⁴ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 34. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 09 jun. 2024.

³⁵ ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. **Repositório IPEA**, ano 6, edição 51, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20%C3%A0%20moradia.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

³⁶ Tradução livre de: “La vivienda no es solo un techo para abrigarse, tambien es un lugar para vivir y reunir la familia. Para muchos, es el patrimonio mas importante em terminos monetarios y, a veces, afectivo; la mayor inversion de una vi y, frecuentemente, el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar. La vivenda es, ademas, la unidad básica del crecimiento urbano”.

³⁷ ONU-HABITAT. **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos**. Estado de las ciudades de America Latina y el Caribe 2012: Rumbo a uma nueva transição urbana, 2012, p. 62. Disponível em: <https://unhabitat.org/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em: 03 out. 2024.

privacidade, espaço suficiente, segurança, adequada iluminação e ventilação, infraestrutura básica e uma localização que facilite o acesso ao trabalho e serviços essenciais, tudo a um custo acessível³⁸, além de intimidade, dignidade e cidadania.

Assim, para a efetivação do direito à moradia adequada, o Comitê ainda sugere a composição dos seguintes itens: (a) Segurança Legal de Posse: Todas as formas de posse, incluindo locação e moradia cooperativa, devem garantir proteção legal contra despejos forçados e outras ameaças; (b) Disponibilidade de Serviços: Uma moradia adequada deve oferecer acesso a serviços essenciais como água potável, energia, saneamento básico e outros recursos necessários para saúde e segurança; (c) Custo Acessível: Os custos associados à habitação não devem comprometer a capacidade de satisfazer outras necessidades básicas. Subsídios habitacionais devem ser disponibilizados para quem não pode arcar com esses custos, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, estabelecido pela Lei nº 11.977/2009.

Seguidos de: (d) Habitabilidade: Moradias devem oferecer espaço adequado e proteção contra condições climáticas adversas e riscos à saúde, garantindo a segurança física dos ocupantes; (e) Acessibilidade: Grupos desfavorecidos devem ter acesso garantido e sustentável à habitação adequada, com considerações especiais para suas necessidades habitacionais; (f) Localização: Moradias devem estar situadas em locais que permitam acesso fácil a empregos, serviços de saúde, educação e outras facilidades sociais, tanto em áreas urbanas quanto rurais; (g) Adequação Cultural: A construção de habitações deve respeitar a expressão da identidade e diversidade cultural, assegurando também a incorporação de facilidades tecnológicas modernas.

Na visão de Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira, o direito à moradia integra, ao lado dos demais direitos sociais previstos no artigo 6º da CF, o que ele denomina de piso vital mínimo, isto é, um patamar mínimo de condições que assegurem a tutela da vida humana com dignidade, “a ser necessariamente assegurado por nosso Estado Democrático de Direito”³⁹.

³⁸ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 09 jun. 2024.

³⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. **RIDB**, Ano 1 (2012), nº 2, 867-910 Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/>. Acesso em: 30/11/2024.

Esta abordagem integral promovida pela ONU reforça a ideia de que a habitação adequada é um direito humano básico e essencial, fundamental para a realização de uma vida plena e digna, que não se resume ao abrigo físico, mas envolve condições que assegurem segurança, acesso a serviços essenciais, privacidade e estabilidade, proteção da intimidade, dignidade e cidadania, possibilitando às pessoas o desenvolvimento social, econômico e cultural em um ambiente seguro e saudável, o que se coaduna com o previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 13.465/2017, cujo objetivo é “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”, e com o preceituado no artigo 6º da CF, sendo o direito à moradia piso vital mínimo e a base para a fruição dessas condições de vida digna.

1.4 O direito de propriedade e sua função social

Para tentar minimizar a desigualdade social e acesso à propriedade no país, foi editada a Medida Provisória nº 759/16, convertida na Lei nº 13.465/17, instituindo a REURB. A referida lei constitui um processo abrangente que visa resolver aspectos legais, ambientais, urbanísticos e sociais associados a ocupações não autorizadas ou irregulares de áreas urbanas, incluindo loteamentos, condomínios e terrenos tanto públicos quanto privados.

Michely Freire Fonseca Cunha⁴⁰ aponta que este mecanismo é essencial para integrar zonas ocupadas à margem da lei ao tecido legal e planejado da cidade, promovendo uma gestão urbana mais eficiente e sustentável.

A REURB tem como objetivo primordial a legalização de situações de ocupação que, sem a devida intervenção, geralmente, perpetuam condições de precariedade e exclusão. Ao regularizar essas ocupações, o processo não apenas confere título de propriedade ou posse aos seus ocupantes, mas também garante que a infraestrutura e os serviços públicos necessários sejam adequadamente providos. Essa abordagem contribui significativamente para a melhoria da qualidade de vida dos residentes, reduzindo vulnerabilidades ambientais e sociais e incentivando o desenvolvimento urbano responsável.

40 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

Além disso, a REURB atua como uma ferramenta para o planejamento urbano participativo, envolvendo diretamente as comunidades afetadas nas decisões sobre o futuro de suas áreas, concretizando a plena cidadania. Esse processo colaborativo é vital para assegurar que as intervenções sejam socialmente justas e ambientalmente adequadas, respeitando as especificidades de cada comunidade.

Ademais, ao abordar a problemática dos assentamentos informais, a REURB desempenha um papel crucial na promoção de cidades mais inclusivas e resilientes, alinhando-se aos princípios de desenvolvimento sustentável e de justiça social. Como preceitua Luiz Antonio Scavone Júnior:

Nota-se, a toda evidência, que a Lei 13.465/2017 não tomou como premissa o critério urbanístico do art. 3º da Lei 6.766/1979, que exige que a área a ser urbanizada deve ser urbana ou de expansão urbana nos termos de lei municipal, pouco importando a localização, mas, sim, a destinação para fins de regularização fundiária urbana⁴¹.

José Afonso da Silva aponta que a Constituição Federal consagrou o direito à propriedade, diferenciando e demarcando tipos distintos de propriedades:

A Constituição consagra a tese, que se desenvolveu especialmente na doutrina italiana, segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares, de onde ser cabível falar não em propriedade, mas em propriedades. Agora, ela explicita e precisa. Garante o direito de propriedade em geral (art. 5º, XXII; garantia de um conteúdo mínimo essencial), mas distingue claramente a propriedade urbana (art. 182, §2º) e a propriedade rural (art. 5º, XXVI, e, especialmente, arts. 184, 185 e 186), com seus regimes jurídicos próprios, sem falar nas regras especiais para outras manifestações da propriedade [...]⁴².

Diante das múltiplas configurações de propriedade, a regularização fundiária no Brasil constitui um pilar fundamental para a implementação da função social da propriedade, conceito profundamente enraizado na Constituição Federal de 1988⁴³. Nesse sentido, o uso da propriedade urbana deve servir aos interesses coletivos, assegurando o bem-estar comunitário e facilitando o acesso a serviços essenciais e habitação adequada, como aludem Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, que o direito de propriedade encontra-se vinculado a interesses distintos daquele do titular:

41 SCAVONE JR, Luiz Antonio. **Direito Imobiliário:** teoria e prática. São Paulo: Forense, 2024, p. 145.

42 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 274.

43 Para José Afonso da Silva, “a funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção” (Silva, 2005, p. 282).

[...] o que resulta em significativa limitação à autonomia privada quanto ao exercício das suas prerrogativas. Destacou-se, acima, particularmente, o princípio da função social da propriedade, que estabelece a necessidade de observância de pretensões coletivas, inclusive em detrimento dos interesses individuais do proprietário. Na medida em que se reconhece, portanto, a possibilidade de se contemplarem interesses outros, em conjunto com aqueles do titular do domínio, em nível compatível de legitimidade, a discussão a respeito da titularidade do direito de propriedade passa a apresentar contornos de sensível complexidade. Assim, é de se reconhecer que a questão acerca da titularidade do direito de propriedade não deve ser dissociada da compreensão de que a instituição do direito de propriedade também envolve a especificação de normas e procedimentos que, igualmente, resultarão da contemplação de interesses e pretensões de não proprietários⁴⁴.

No contexto do direito urbanístico brasileiro, a distinção entre propriedades urbanas e rurais estabelece bases para abordagens diferenciadas em relação à gestão territorial. O artigo 182⁴⁵ da Constituição Federal enfatiza que o desenvolvimento urbano deve ser conduzido pelo poder público municipal seguindo diretrizes legais específicas, com o objetivo de promover o desenvolvimento pleno das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar dos cidadãos.

Nas palavras de Cynthia Thomé:

A função social da cidade é atender às necessidades básicas de seus habitantes e das gerações futuras, fornecendo qualidade de vida aos municípios, possibilitando o desenvolvimento social e cultural de todos. Para tanto, são indispensáveis políticas públicas que visem à inclusão social, proporcionando moradia digna, educação de qualidade, acesso ao trabalho e ao lazer, com a participação popular. A cidade deve ofertar ao cidadão meios para ascensão cultural e social, de forma a gerar o desenvolvimento da humanidade, garantindo um futuro melhor tanto para o cidadão como às próximas gerações⁴⁶.

Este é, portanto, o pressuposto para entender que a moradia, prevista na Constituição Federal no rol de direitos sociais presentes no caput do artigo 6º, já citado, é um direito que impõe limite ao direito à propriedade, de acordo com Rafael Malheiros e Clarice Duarte⁴⁷. Nessa perspectiva, no entendimento de André de Carvalho Ramos, a moradia representa um

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 435.

⁴⁵ CF. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁴⁶ THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna. *Cadernos Jurídicos*, v. 18, n. 46, p. 57-76, 2017, p. 65.

⁴⁷ MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. *Rev Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

“conjunto de faculdades e posições jurídicas que possibilitam ao cidadão exigir do Estado ou da sociedade ações concretas para assegurar acesso a condições habitacionais adequadas”⁴⁸.

Para Raquel Rolnik, esse reconhecimento implica não apenas a provisão de moradias, mas também a criação de políticas públicas que promovam a infraestrutura necessária e a regulamentação do mercado imobiliário para evitar a especulação excessiva⁴⁹. Além disso, incluir a moradia como direito social fortalece a obrigação de abstenção por parte do Estado em práticas que possam desalojar injustamente os cidadãos, como afirmam Ilana Gomes e Sérgio Braga Jr., garantindo assim a estabilidade e a segurança habitacional como elementos cruciais para a sobrevivência e o bem-estar social⁵⁰.

Em junho de 2021, na ADPF 828, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu as ordens de remoção e despejos de áreas coletivas habitadas antes da pandemia até 31 de outubro de 2022. Depois, o STF determinou a adoção de um regime de transição gradual e escalonado para a retomada da execução dos despejos, bem como determinou que quaisquer medidas administrativas que resultassem em remoções deveriam ser avisadas previamente⁵¹.

Tais medidas tomadas pelo STF estão dentro do escopo do Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas⁵² e visam resguardar o direito à moradia, o qual é objeto de proteção pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e seu descumprimento pode ensejar, eventualmente, a responsabilização do Estado brasileiro na esfera internacional. Para Marcelo Benacchio e Fernando Antônio de Lima, “[...] a proteção dos direitos humanos deve ser feita, originariamente, pelo Poder Judiciário nacional. Se esse poder interno falhar ou se omitir, aí então surge a competência da Corte Interamericana”⁵³.

48 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 66.

49 ROLNIK, Raquel. Direito à moradia. e.d. 51. IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:direito-a-moradia&catid=29:artigos-materias&Itemid=34 Acesso em: 03 out. 2024.

50 GOMES, Ilana Cristina Dantas; BRAGA JR, Sérgio Alexandre de Moraes. Apropriação de imóveis abandonados como instrumento de planejamento nos planos diretores urbanos e de eficiência no uso de recursos públicos. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 2074–2097, 2021.

51 STF. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende reintegração de posse de assentamento com 50 famílias em Roraima**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513787&ori=1>. Acesso em: 05 jun. 2024.

52 ONU. Organização das Nações Unidas. **Comentário Geral nº 7: O direito à moradia adequada**. Disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument). Acesso em: 05 jul. 2024.

53 BENACCHIO, Marcelo; LIMA, Fernando Antônio. Possibilidade de responsabilização do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por violação de Direitos Humanos relacionados aos Direitos do Consumidor. In: BENACCHIO, Marcelo; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura (Orgs.). **Estudos e pesquisas em direito sob o prisma do humanismo**. São Bernardo do Campo: Ed. Universitária FDSBC, 2023, p. 80.

Ressalte-se que o direito à moradia, não sendo ainda um direito usufruído por todos, necessita de institutos como a regularização fundiária urbana, consoante Rafael Taranto Malheiros e Clarice Seixas Duarte:

Na questão da titulação dos moradores, regularização fundiária stricto sensu, a moradia pressupõe posse - cuja noção histórica identifica a necessidade de o homem dominar um espaço -, não propriedade. Diga-se que, mesmo em face da hegemonia histórica da visão proprietária, o cenário está se ampliando para a utilização de outros institutos jurídicos que não são propriedade stricto sensu, mas que se mostram, jurídica e faticamente, mais viáveis, pois convivem com situações que impossibilitam ou dificultam a apropriação privada, como os casos de legitimação da posse. Aqui, exurge o princípio da função social da propriedade, permitindo a compatibilização entre o direito individual e os interesses coletivos. Confere ao Estado o poder de obrigar os proprietários, exaltando “o papel promocional (da função social), de maneira que a disciplina das formas proprietárias e a sua interpretação deverão ocorrer de forma a garantir e promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento”, sem chegar ao extremo de coletivização dos bens, próprio de regimes socialistas⁵⁴.

A noção de função social da propriedade, conforme delineada pela Carta Magna (artigo 182, § 2º⁵⁵), reconhece o direito de posse exclusiva do proprietário, mas também estipula que tal posse deve ser exercida de forma a beneficiar a comunidade como um todo. Este conceito sugere que o proprietário, embora detenha os direitos legais sobre seus bens, atua como um gestor desses recursos em nome do interesse coletivo. Para Ermínia Maricato: “[...] o direito à moradia é absoluto em nossa Carta Magna, enquanto o direito à propriedade é relativo à função social”⁵⁶.

Tal abordagem é ecoada na filosofia de São Tomás de Aquino, que via o proprietário não apenas como um possuidor, mas como um administrador dos bens que, por sua natureza, deveriam servir ao bem comum. Como alude Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a propriedade não é vista meramente como um direito individual isolado, mas integrada a um contexto social mais amplo, onde o uso dos bens deve alinhar-se com o bem-estar geral da comunidade⁵⁷.

⁵⁴ MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Rev Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019, p. 1097.

⁵⁵ CF. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁵⁶ MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 62.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

Assim, um indicativo para que uma propriedade urbana seja considerada cumpridora de sua função social ocorre quando atende aos critérios estabelecidos pelo Plano Diretor do Município, que são essenciais para a organização e ordenação urbanística. Esses planos diretores são instrumentos vitais que orientam a política de desenvolvimento urbano, buscando uma distribuição espacial equitativa dos benefícios e responsabilidades decorrentes do crescimento urbano, garantindo que o espaço urbano seja utilizado de maneira que beneficie a coletividade e contribua para a qualidade de vida de todos.

Nos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal, os Municípios têm a atribuição constitucional de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Complementando essa visão, o Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei nº 10.257 de 2001, impõe que municípios com população superior a 20 mil habitantes desenvolvam Planos Diretores que direcionem tanto o crescimento urbano quanto a regularização de assentamentos informais. O inciso XIV, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade é o que direciona a administração pública a cumprir as funções sociais da propriedade e da cidade quando cita a necessidade de regularização fundiária em ocupações de população de baixa renda, *in verbis*:

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:

[...]

XIV – regularização fundiária e 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.

Mas, não basta cumprir o Plano Diretor Municipal para que uma propriedade atenda ao princípio da função social, pois segundo Cynthia Thomé é necessário que tal propriedade não afronte a cidadania e a dignidade da pessoa humana; não apresente óbice ao objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária; não invabilize o desenvolvimento nacional; não gere pobreza, marginalização e nem aumente as desigualdades sociais e regionais; não viole o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; não viole o direito à moradia; e, não agrida ao meio ambiente⁵⁸.

58 THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna. *Cadernos Jurídicos*, v. 18, n. 46, p. 57-76, 2017.

A REURB compreende duas modalidades, a REURB-S (de interesse social) e a REURB-E (de interesse específico). A definição de tais modalidades tem como principal objetivo determinar os responsáveis pela implementação ou modificação das instalações de infraestrutura básica, como água, esgoto e energia nas áreas em processo de regularização.

Além disso, como destaca Michely Freire Fonseca Cunha⁵⁹, o enquadramento legal da modalidade da REURB promove maior segurança jurídica e efetiva o acesso aos serviços para a população vulnerável, pois permite, a partir da classificação, garantir o reconhecimento do direito à isenção de custas e emolumentos para aqueles que receberem a posse dos imóveis regularizados, facilitando a formalização da posse para moradores de áreas antes irregulares. Este procedimento está detalhado no artigo 5º, parágrafo 8º do Decreto nº 9.310, de 2018.

No referido Decreto, nos incisos de seu artigo 7º, constam os legitimados para instaurar a REURB,

Art. 7º Poderão requerer a instauração da REURB:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - 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 atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

III - os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;

V - o Ministério Público.

Assim como no rol do artigo 14 da Lei nº 13.465/2017, *in verbis*:

Art. 14. Poderão requerer a REURB:

I – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II – 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;

III – os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV – a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;

V – o Ministério Público.

Sem dúvida, a regularização fundiária emerge como uma ferramenta vital para oportunizar a função social da propriedade, transformando áreas irregulares em espaços

59 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

legalmente reconhecidos. Esse processo não apenas confere legitimidade jurídica aos seus habitantes, mas também garante o acesso a infraestruturas fundamentais e serviços públicos, promovendo a integração e coesão social e espacial. Através dessas iniciativas, busca-se promover uma urbanização mais justa e sustentável, refletindo um compromisso com a inclusão social e a redução das disparidades urbanas. Este enfoque é crucial para o desenvolvimento de cidades equitativas e resilientes, alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável globalmente reconhecidos.

Karin Preussler Constantino aduz que a distribuição espacial de recursos como moradia, empregos e serviços públicos, a partir da regularização fundiária, irá influenciar diretamente a qualidade de vida dos cidadãos⁶⁰. Áreas regularizadas, com infraestrutura adequada e amplo acesso a serviços e empregos, tendem a ter valores de propriedade mais altos e, por consequência, atraindo grupos sociais com maior poder econômico.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, as externalidades (efeitos indiretos da localização residencial sobre os indivíduos) podem ser tanto positivas quanto negativas: morar perto de uma fábrica pode significar acesso fácil ao emprego (externalidade positiva), mas também pode trazer poluição e ruído (externalidade negativa)⁶¹. Da mesma forma, os diferenciais de acessibilidade impactam como as pessoas acessam empregos e serviços – distâncias maiores podem significar custos de transporte mais altos e tempo de deslocamento prolongado.

Karin Preussler Constantino descreve que a regularização fundiária urbana deve conter em seu projeto:

[...] não só aspectos urbanísticos, mas também aspectos ambientais. Prever intervenções de controle de riscos geotécnicos e de inundações, onde serão analisadas condicionantes e indícios de ocorrência de processos destrutivos e de degradação. Verificar a adequação do traçado viário existente estudando a possibilidade de usar sua estrutura viária original no atendimento de sua função básica, ou seja, permitir acesso de veículos de serviços públicos como coleta de lixo, bombeiros e ambulâncias e a implantação de infraestrutura necessária⁶².

⁶⁰ CONSTANTINO, Karin Preussler. Regularização Fundiária Sustentável: a necessidade de uma visão urbano-ambiental. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 32-55, 2019. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4408>. Acesso em: 11 abr. 2024.

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental à moradia na constituição. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, n. 20, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contecto-conteudo-e-possivel-eficacia>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁶² CONSTANTINO, Karin Preussler. Regularização Fundiária Sustentável: a necessidade de uma visão urbano-ambiental. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 32-55, 2019, p. 37. Disponível em:

E não só. Como veremos a seguir, a REURB é fator preponderante para adequação ambiental, social e política, como afirmam Ana Cláudia Pinheiro e Juliana Procópio ao considerarem que o instituto ameniza “os efeitos destrutivos das ocupações, seja a degradação ambiental, a irregularidade administrativa, a ilegalidade da própria ocupação, e os problemas sociais”⁶³.

1.5 REURB de interesse social como expressão dos direitos humanos

A fundamentalidade material dos direitos humanos centra-se na dignidade da pessoa humana, o supraprincípio que norteia todo o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, a REURB, notadamente de interesse social, configura-se como a possibilidade de efetivação dos direitos humanos, pois, com a concretização do direito social à moradia à população de baixa renda, outros direitos subjacentes também se efetivam, possibilitando ascensão da qualidade de vida e da inclusão de grupos vulneráveis.

Não obstante, o direito à moradia integra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, como parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Consistem, os ODS, em um conjunto de dezessete metas globais, representando um plano universal para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas possam desfrutar de paz e prosperidade. Abordam uma ampla gama de questões, como saúde, educação, igualdade de gênero, mudança climática e justiça social, destacando a importância de um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

O direito à moradia, dentro dos ODS, representa parte essencial do compromisso global com o desenvolvimento humano. Especificamente, o ODS 11 visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, reconhecendo a necessidade de garantir habitação adequada para todos. Dentro desse contexto, busca-se até 2030 proporcionar o acesso universal a moradias seguras, acessíveis e salubres, ao mesmo

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4408>. Acesso em: 11 abr. 2024.

⁶³ PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. **Rev Direito Público.** v. 3, n. 3, p. 83–103, 2008. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/10960>. Acesso em: 13 abr. 2024.

tempo em que se melhora a infraestrutura urbana e se promove a urbanização sustentável. Além disso, os ODS enfatizam a importância de eliminar favelas e assegurar condições de vida dignas, reduzindo a vulnerabilidade das populações mais carentes e promovendo a inclusão social. Sobre a Agenda 2030, Tatiana Campos e Marcelo Benacchio enfatizam não haver mais espaço na sociedade atual para o egoísmo, devendo a fraternidade prevalecer nas relações públicas e/ou privadas⁶⁴.

Como bem salienta Karin Preussler Constantino:

[...] a REURB (Lei 13.465/17) apresenta uma visão urbano-ambiental. Prevê medidas urbanísticas para adequar as ocupações à cidade formal, através de padrões urbanísticos diferenciados definidos conforme as características de área e a implantação de infraestrutura urbana essencial e, caso seja necessário, considera a possibilidade de reassentamento de famílias que moram em locais insalubres, com contaminação do solo, com riscos geológicos, terrenos alagadiços e sujeito a inundações entre outros. E, através de um estudo detalhado, também prevê medidas ambientais que buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação de proteção ambiental. Tais medidas podem ser consideradas como um conjunto de medidas curativas e finitas, com objetivo de enfrentar e sanar um problema socioambiental histórico⁶⁵.

Para as Nações Unidas, o ODS 11 é fundamental para que empresas e Estados construam políticas públicas que eliminem a desigualdade e promovam a diversidade e a sustentabilidade para minimizar as consequências das mudanças climáticas⁶⁶. O Brasil demonstrou avanços com as políticas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, e legislações como a REURB:

Países que tentaram abordar a desigualdade investindo na saúde, habitação e educação de suas populações mais vulneráveis tendem a apresentar melhor desempenho em todos os indicadores de desenvolvimento humano, incluindo o PIB. Tais países incluem Brasil, Cuba, Egito, Sri Lanka, Tailândia e Tunísia, que se saíram relativamente bem em muitos indicadores de desenvolvimento humano e conseguiram conter ou reduzir o crescimento de favelas, em grande parte devido ao compromisso político — apoiado por recursos — para investir nos pobres urbanos⁶⁷.

⁶⁴ CAMPOS, Tatiana; BENACCHIO, Marcelo. A lex mercatoria e o capitalismo humanista: rumo a uma ordem econômica fraterna. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 23, n. 3, 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v23.n.3. 2024. 3482, p. 344. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3482>. Acesso em: 24 out. 2024.

⁶⁵ CONSTANTINO, Karin Preussler. Regularização Fundiária Sustentável: a necessidade de uma visão urbano-ambiental. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 32-55, 2019, p. 51. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4408>. Acesso em: 11 abr. 2024.

⁶⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁶⁷ Tradução livre de: “Countries that have attempted to address inequality by investing in the health, housing and education of their most vulnerable populations tend to perform better on all human development indicators, including GDP. Such countries include Brazil, Cuba, Egypt, Sri Lanka, Thailand and Tunisia, which have

Evidências mostram que a urbanização centrada no princípio da equidade pode ter resultados tangíveis para os grupos marginalizados dentro da cidade. Um componente crítico para alcançar a equidade é por meio da participação cívica inclusiva e garantindo que as populações mal atendidas e sub-representadas estejam envolvidas na tomada de decisões que as afetam⁶⁸.

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Brasil conseguiu reduzir o número de cidades inadequadas – em 2018, havia 27 (vinte e sete) milhões de pessoas vivendo em áreas inadequadas no país e, em contrapartida, em 1990 eram 40 (quarenta) milhões de pessoas nestas áreas. Em relação a brasileiros vivendo em favelas, em 2018 havia 15,2 milhões de pessoas, e, em 1990 este número era de 36,7 milhões de pessoas⁶⁹.

Após uma análise detalhada dos avanços significativos em reduzir o número de pessoas vivendo em condições inadequadas e em favelas, é evidente que o Brasil está em um caminho promissor no cumprimento das diretrizes de direitos humanos e na promoção de moradia digna. Esses esforços são exemplificados pela implementação da REURB. Este progresso notável reflete um compromisso robusto do governo brasileiro com a melhoria contínua das condições de vida de suas populações mais vulneráveis, alinhando-se diretamente com os objetivos de desenvolvimento sustentável e reafirmando o compromisso do país com os direitos humanos fundamentais. Na visão de Edésio Fernandes:

Títulos são importantes, sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, de conflitos domésticos e familiares, ou de direito de vizinhança etc. São também importantes para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes dos assentamentos informais possam permanecer nas áreas que ocupam, sem risco de serem expulsos pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da percepção de segurança de posse, pela pressão do crime organizado etc., como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros⁷⁰.

performed relatively well on many human development indicators and have managed to contain or reduce slum growth largely due to political commitment—backed by resources—to invest in the urban poor". ONU.

Organização das Nações Unidas. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. 2020, p. 67. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

68 Tradução livre: “Evidence shows that urbanization that is centred in the principle of equity can have tangible outcomes for marginalized groups within the city. A critical component to achieving equity is through inclusive civic participation and ensuring that underserved and underrepresented populations are involved in the decision-making that impacts them”. ONU. Organização das Nações Unidas. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. 2020, p. 67. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

69 CNM. Confederação Nacional de Municípios. ONU-Habitat lança Relatório Mundial das Cidades; CNM é destaque no Brasil. **Agência CNM de Notícias**. Publicado em: 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/onu-habitat-lanca-relatorio-mundial-das-cidades-cnm-e-destaque-no-brasil>. Acesso em: 16 abr. 2024.

70 FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília, Ministério das Cidades, 2007, p. 25.

Segue Edésio Fernandes afirmando que:

Contudo, na formulação dos programas de legalização e na definição do tipo de direito a ser reconhecido aos ocupantes é necessário compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, bem como com o devido reconhecimento do direito social de moradia – que, novamente, não se reduz tão-somente ao direito individual de propriedade plena⁷¹.

Conforme se observa, ao legalizar a posse de terrenos para as populações de baixa renda e reestruturar os assentamentos informais, a REURB não só garante a segurança da posse, mas também facilita o acesso a serviços essenciais como água, saneamento e eletricidade, fortalecendo assim os alicerces para uma vida digna.

Além disso, ao integrar essas comunidades no tecido urbano formal, a REURB diminui a desigualdade social e promove a inclusão, permitindo que todos os cidadãos participem mais ativamente das decisões que afetam suas vidas e comunidades, reforçando os princípios dos direitos humanos em um ambiente urbano.

Segundo Marcelo Benacchio e Denis Cassettari:

A regularização fundiária procede à inserção das pessoas na sociedade civil, porque antes disso habitavam a sociedade incivil, ou seja, aquela na qual os direitos humanos não são efetivados, na espécie, o direito humano à moradia⁷².

Para que a REURB possa ser concretizada como instrumento asseguratório de direitos fundamentais, como já aventado, é imprescindível a articulação e atuação dos diversos atores implicados na questão, como bem aventado por José Renato Nalini:

Tentou-se evidenciar que os direitos fundamentais básicos foram esquecidos, neutralizados ou até mesmo sepultados nas grandes concentrações urbanas. Todavia, continuam insertos na normatividade fundante. (...) Constam do pacto republicano. Podem e devem ser invocados. A quem incumbe fazê-los valer? A todos. Ninguém está excluído dessa missão, mesmo porque ela equivale à implementação e consolidação do Estado de Direito de índole democrática prometido pelo constituinte⁷³.

De todos os atores envolvidos, porém, cabe ao Poder Judiciário papel de destaque nas articulações necessárias para viabilizar a fruição dos direitos consagrados na Carta Magna, em específico o qual tratamos, o direito à moradia digna.

⁷¹ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília, Ministério das Cidades, 2007, p. 26.

⁷² BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. [E-book]. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 49.

⁷³ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 117.

O Judiciário tem adotado posições mais concretistas em seus julgamentos, sobretudo pela adoção do papel do STF de guardião dos direitos fundamentais e humanos, conforme se observa pelo julgado abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO FUNDAMENTAL À **MORADIA**. IMÓVEL PÚBLICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. 3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. 4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. 5. Agravo regimental a que se nega provimento⁷⁴.

Resta claro que:

[...] a discussão sobre o alcance do direito à moradia afeta, de um lado, um dos principais problemas nacionais que é o déficit habitacional. De outro, o direito à moradia também constitui óbice à atividade relevante de ordenação territorial, o que atinge diretamente a reforma urbana e o direito à cidade⁷⁵.

Ademais, a atuação do STF está em consonância com o ensinado por José Ricardo Alvarez Vianna: “qualquer forma de transgressão ou negligência aos direitos humanos deve ser veementemente repelida pelo Poder Judiciário”⁷⁶.

Para Norberto Bobbio, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”⁷⁷.

⁷⁴ STF. Supremo Tribunal Federal. **ARE 908144 AgR**, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma. julgado em 17.08.2018.

⁷⁵ IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Vitória do Direito à Moradia**: STF admite a repercussão geral de conflitos sobre direito à moradia e garante atendimento habitacional de pessoas deslocadas. 2020. Disponível em: <https://ibdu.org.br/2020/09/10/vitoria-do-direito-a-moradia-stf-admite-a-repercussao-geral-de-conflitos-sobre-direito-a-moradia-e-garante-atendimento-habitacional-de-pessoas-deslocadas/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁷⁶ VIANNA, José Ricardo Alvarez. O Judiciário e a efetividade dos direitos humanos. **Rev CEJ**, v. 1, n. 4, p. 61-71, 2018, p. 87.

⁷⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16.

Nesse diapasão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem estabelecido diretrizes, políticas públicas e programas voltados à REURB de interesse social, como é o caso do Programa Solo Seguro-Favela, fomentado pela Corregedoria Nacional de Justiça, visando a incorporação de núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e titulando seus ocupantes com os respectivos registros imobiliários.

Victor Abramovich e Christian Courtins sustentam que:

Quando as normas constitucionais ou legais fixarem pautas para o desenho das políticas públicas e os poderes respectivos não tenham adotado nenhuma medida, caberá ao Poder Judiciário afastar esta omissão determinando que se tomem as medidas cabíveis. Esta dimensão da atuação judicial poderá ser conceituada como a participação em um “diálogo” entre os diferentes poderes do Estado para a concretização do programa jurídico-político estabelecido pela Constituição ou pelos pactos de Direitos Humanos⁷⁸.

Assim, o Poder Judiciário tem atuado como um catalisador (CNJ, 2022) da política de regularização fundiária de interesse social e como garantidor do direito fundamental à moradia digna, expressão dos direitos humanos, como será demonstrado nas seções seguintes.

⁷⁸ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos Sociales como derechos exigibles.** Madrid: Trotta, 2004, p. 251.

2 O PAPEL DAS CORREGEDORIAS DO PODER JUDICIÁRIO NA FACILITAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM CAMINHO PARA O BEM COMUM

A reforma do Poder Judiciário oportunizada pela Emenda à Constituição nº 45/2004 instituiu, dentre várias inovações, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que foi instalado em 14 de junho de 2005. Com suas competências elencadas no artigo 103-B da Constituição Federal e pelo Regimento Interno do Órgão (Resolução nº 67 de 03 de março de 2009), apresenta como principais atribuições os controles administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário, além de englobar as funções de planejar, auxiliar e acompanhar políticas públicas voltadas à melhoria dos serviços disponibilizados pelo Judiciário.

Richard Pae Kim e Fabiana Gomes e Silva ponderam que o Poder Judiciário, além de órgão garantidor de direitos no exercício de sua função primária (jurisdição), “deve buscar o cumprimento de suas tarefas constitucionais também por meio de políticas públicas judiciárias – respeitando-se sempre o princípio da solidariedade”⁷⁹.

Na sua organização, o CNJ conta com a Corregedoria Nacional de Justiça, responsável pela orientação, coordenação e execução de políticas públicas, concatenando as ações por meio das Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e Distrito Federal.

Como ensina Maria Paula Dallari Bucci, os desafios/problemas a serem considerados são um somatório de interesses, de arranjos institucionais, permeados por elementos de valor ou conveniência em um processo dialético⁸⁰.

Considerando o princípio da solidariedade e do bem comum, a Corregedoria Nacional do CNJ tem atuado não só para fiscalizar a atividade administrativa, mas também contribuindo para a elaboração de planejamentos estratégicos de interesse dos jurisdicionados, buscando a efetivação plena dos direitos dos cidadãos, conforme salientam Richard Pae Kim e Fabiana Gomes e Silva⁸¹.

79 KIM, Richard Pae; GOMES E SILVA, Fabiana Andrade. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Rev CNJ**, v. 4, n. 1, p. 207-218, 2020, p. 207.

80 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

81 KIM, Richard Pae; GOMES E SILVA, Fabiana Andrade. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Rev CNJ**, v. 4, n. 1, p. 207-218, 2020.

Nesse contexto, Boaventura de Souza Santos, destaca que a visão tradicional dos tribunais como meras instâncias legais deu lugar ao reconhecimento do Judiciário como uma instituição estratégica nas democracias contemporâneas⁸². Assim, o Judiciário não se limita mais às funções meramente declarativas do direito, mas se estabelece como um garantidor da cidadania.

Com esse escopo, o Provimento nº 158, de 05 de dezembro de 2023, editado na gestão do Ministro Luís Felipe Salomão, Corregedor Nacional de Justiça, estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela”, atribuindo às Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal um papel crucial para fomentar os mecanismos da REURB.

Na percepção de Jeovan Assis da Silva, Pedro de Abreu e Lima Florêncio:

[...] o Judiciário constitui hoje importante locus de políticas públicas merecendo receber, portanto, maior atenção dos gestores públicos e dos cientistas políticos e sociais. Rompendo com uma inércia histórica, o sistema judicial hoje tem grande capacidade de inovar na prestação de serviços públicos e na coordenação de políticas públicas⁸³.

Esta atuação está em consonância com as diretrizes do planejamento global da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) que objetiva a construção de uma sociedade mais justa, equânime e resolutiva. Este capítulo visa destacar o compromisso do Poder Judiciário com o desenvolvimento sustentável, preconizado pela referida Agenda.

A propósito, buscar-se-á destacar o pioneirismo do Brasil na utilização da Agenda 2030 como estratégia de gestão do Poder Judiciário e, em seguida, será enfatizado o papel da Corregedoria Nacional do CNJ na Política de Regularização Fundiária, destacando-se as atividades articuladas das Corregedorias dos Estados e do Distrito Federal. Por fim, será elucidado como o processo da REURB ocorre na prática, evidenciando a experiência da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo a partir do ano de 2024.

De fato, como será demonstrado, a atuação orquestrada da Corregedoria Nacional e das Corregedorias locais garante que o processo da REURB ocorra de forma transparente, eficiente e em conformidade com os ditames legais, constitucionais e globais para a promoção da justiça social e do acesso à moradia digna.

82 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

83 SILVA, Jeovan Assis; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 62, n. 2, p.119-136, 2011, p. 131.

2.1 O pioneirismo do Brasil na implantação da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário como ferramenta de gestão

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano global adotado em setembro de 2015, por todos os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, na qual constam os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) globais e cento e sessenta e nove metas relacionadas, estipulando o ano de 2030 como prazo para que a humanidade alcance os compromissos assumidos.

Uma das importantes características do CNJ é a atuação republicana, democrática, voltada ao bem comum. É reconhecido por órgãos públicos e privados pelo seu papel propulsor de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário e de interlocutor interinstitucional, atuandoativamente no desenvolvimento de políticas e ações que visam a garantia do acesso a direitos fundamentais⁸⁴.

Em 28 de setembro de 2018 foi editada, pela Presidência do CNJ, a Portaria nº 133/2018, que criou o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 e o incumbiu de realizar estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos na Agenda 2030⁸⁵.

No ano seguinte, em 19 de agosto de 2019, no I Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministro Dias Toffoli, firmou o Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público, com vistas a internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, subscrito também pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela própria ONU⁸⁶.

⁸⁴ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça 2021-2026:** 7ª edição. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/plano-estrategico-7a-versao.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

⁸⁵ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133** de 28 de setembro de 2018. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 08 jun. 2024.

⁸⁶ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público.** 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

Com isto, o Poder Judiciário brasileiro tornou-se o precursor mundial da institucionalização da Agenda 2030 em seu planejamento de gestão, buscando observar o princípio da cooperação e interação entre os entes públicos e os setores privados da sociedade, como afirmam Maria Tereza Gomes e Raquel Dodge⁸⁷.

Dentre os objetivos da Agenda 2030 e levando em conta o propósito do presente estudo, destacamos o ODS 11 a respeito das Cidades e Comunidades Sustentáveis, o qual contempla: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. A partir deste objetivo, foi estabelecida a Meta 11.1 nas Nações Unidas e no Brasil:

Nações Unidas

Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

Brasil

Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth consignam que os direitos não são meramente simbólicos e exigem “reformas de mais amplo alcance e uma nova criatividade”⁸⁸, de forma que o Sistema de Justiça deve se adaptar à realidade social que se descontina a cada dia, sem afastar o que os mesmos autores chamam de “pobreza no sentido legal” (considerada como a incapacidade de acessar a justiça em razão dos custos ou da falta de informação), de modo que o Poder Judiciário não pode estruturar suas ações reduzindo-as à mera formalidade.

Nesse sentido, em consonância com as discussões fomentadas sobre a Agenda 2030 e o papel do Judiciário para a coesão social e a promoção do bem comum, foi editada a Portaria CNJ nº 104 de 30 de junho de 2020⁸⁹, instituindo o Planejamento Estratégico do órgão para o sexênio 2021-2026, o qual apresentou, como missão, promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade por meio de políticas judiciais e do controle da atuação administrativa e financeira, com vistas a garantir a eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira.

⁸⁷ GOMES, Maria Tereza Uille; DODGE, Raquel Elias Ferreira. Sistema de Justiça Pacificador e os 15 anos do Conselho Nacional de Justiça: Passado, Presente e Inovações Futuras do Judiciário. **Revista CNJ**, v. 4, n. 1, p. 154-174, 2020.

⁸⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 09.

⁸⁹ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro. **Plano de Trabalho**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Plano-de-trabalho-Extrajudicial.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

O artigo 2º, III, da Portaria acima mencionada, descreve como valores integrantes da estratégia do CNJ:

- a) proteção dos direitos fundamentais: garantir que a atuação do Conselho Nacional de Justiça se harmonize com a proteção dos direitos fundamentais, especialmente a igualdade e o acesso à prestação jurisdicional;
- b) ética: atuar com ética no cumprimento de suas atividades;
- c) responsabilidade socioambiental: observância aos princípios gerais de sustentabilidade e acessibilidade na atuação do CNJ;
- d) integração: busca de sinergias e interlocução permanente entre unidades e colaboradores internos, bem como do CNJ com as instituições e com a sociedade;
- e) comprometimento: compromisso de todos os colaboradores com a missão e os objetivos institucionais, observável pelo engajamento, esforço e empenho exercido em favor da organização;
- f) valorização das pessoas: reconhecimento de que as pessoas consubstanciam a principal riqueza do CNJ e que o seu trabalho deve ser valorizado;
- g) agilidade: celeridade no desenvolvimento das atribuições;
- h) eficiência: simplificar os procedimentos, desburocratizar e tornar a gestão do CNJ e do Poder Judiciário mais eficiente, inclusive por meio da disseminação de inovações tecnológicas.

Nessa linha, um dos macro desafios fixados neste terceiro ciclo de Planejamento Estratégico do CNJ (sexênio 2021-2026) é a garantia dos direitos fundamentais na perspectiva da sociedade:

[...] refere-se ao desafio de garantir no plano concreto os Direitos e Garantias Fundamentais, buscando-se assegurar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e acessibilidade a todos⁹⁰.

A busca pela efetivação de direitos fundamentais, alinhada à tentativa de diminuir as iniquidades, compromissado com a ética, a responsabilidade socioambiental e a eficiência, colocam o Poder Judiciário como um catalisador, dentre outras questões, da política de regularização fundiária⁹¹ – consoante o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

⁹⁰ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça 2021-2026: 7ª edição.** 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/plano-estrategico-7a-versao.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

⁹¹ CNJ. **Judiciário é catalisador da política de regularização fundiária.** 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-e-catalisador-da-politica-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

2.2 A atuação da Corregedoria Nacional de Justiça na Política Pública da Regularização Fundiária

A Corregedoria Nacional de Justiça é responsável pela orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correicional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos e dos serviços extrajudiciais do país⁹².

Nessa toada, assim que firmado o Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público⁹³, foi editado pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, o Provimento nº 85 de 19 de agosto de 2019, dispondo sobre a adoção dos ODS pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial, considerando a necessidade de o Poder Judiciário implementar mecanismos visando combater as desigualdades, além da proteção das liberdades fundamentais, o respeito ao direito de todos e a paz social.

O escopo da Agenda 2030 das Nações Unidas é a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica, ambiental e institucional. Por sua vez, os 17 ODS (desdobrados em 169 metas e 231 indicadores) estão em conformidade com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, o qual, pela Portaria nº 133/2018, já aludida, demonstra sua preocupação com uma gestão judiciária em favor da sociedade brasileira.

Desta forma, o provimento em comento internaliza os ODS à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, em destaque seus artigos 1º e 4º:

Art. 1º. Internalizar, na forma deste Provimento, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, das Nações Unidas, à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça

Art. 4º. Incentivar os Tribunais que criem e instalem Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), com a metodologia que vem sendo adotada no Conselho Nacional de Justiça – CNJ, como um movimento que une o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de se alcançar a paz, a justiça e eficiência institucional, que será o espaço de interação sobre a Agenda 2030.

⁹² CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedoria Nacional**. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/>. Acesso em: 24 mai. 2024.

⁹³ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público**. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

Em 2023 a questão da regularização fundiária foi uma das frentes que mobilizou os trabalhos da Corregedoria Nacional de Justiça, sobretudo a partir da instituição, no mês de abril, do Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e a Semana Nacional da Regularização Fundiária (Provimento nº 144/2023), e do lançamento, no mês de dezembro, do Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro-Favela” (Provimento nº 158/2023).

Provimento nº 144 de 25 de abril de 2023: Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências.

Provimento nº 158 de 5 de dezembro de 2023: Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro-Favela” – e dá outras providências.

Dentro do mesmo escopo, em junho de 2023 foi editado o Provimento nº 145, que mobiliza iniciativas relativas à regularização fundiária ao instituir o “Prêmio Solo Seguro com o objetivo de premiar iniciativas inovadoras e incentivar o aperfeiçoamento de práticas relativas à regularização fundiária urbana e rural”. Para o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Luis Felipe Salomão:

[...] a ideia foi valorizar e disseminar tanto ações reconhecidamente exitosas praticadas nos estados quanto ações vanguardistas que geraram bons resultados. Assim, abriu-se a possibilidade de manter o que é eficiente, mas, ao mesmo tempo, avançar com medidas transformadoras⁹⁴.

A edição do Provimento 158 (Solo Seguro-Favela), conforme se observa pelas considerações nele expostas, ganhou força devido à experiência exitosa do Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que no ano de 2023, ao final da semana de mobilização em consonância ao artigo 7º do Provimento 144/CNJ, contabilizou-se a entrega de mais de 31 mil títulos nos 9 (nove) estados que compõe a Amazônia legal:

⁹⁴ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório.** Semana de Regularização Fundiária Solo Seguro. 2023, p. 09. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-solo-seguro-v6.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

Em decorrência do Programa “Solo Seguro”, foram entregues mais de 31.000 títulos registrados nos nove estados da Amazônia Legal: Acre (3.700), Amapá (138), Amazonas (2.707), Maranhão (4.793), Mato Grosso (8.134), Pará (4.000), Rondônia (1.795), Roraima (2.474), Tocantins (3.523). Os números foram informados pelas Corregedorias-Gerais de Justiça à Corregedoria Nacional, após a conclusão da Semana de Regularização Fundiária, conforme previsão do Provimento n. 144/2023⁹⁵.

Em consonância com o ODS 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), das Nações Unidas, o Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023⁹⁶, com vigência e eficácia em todos os Estados da Federação, direciona-se aos núcleos urbanos informais, caracterizados por vulnerabilidade social e de infraestrutura urbana. Para tanto, a regularização fundiária deve compreender não só a titulação dos ocupantes, mas também medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, sendo esses os objetivos fundamentais do programa desencadeado pela Corregedoria Nacional.

Adicionalmente ao ODS 11, o provimento 158 alcança, também, as diretrizes do ODS 1 (Erradicação da Pobreza), ODS 10 (Redução das Desigualdades) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), na medida em que preceitua o alinhamento do Poder Judiciário com a sociedade para se atingir o desenvolvimento sustentável.

O referido provimento aponta o papel das Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de suas competências, com observância aos eixos estruturantes do projeto urbano, trabalho social e regularização fundiária, e dos elementos constantes em seu artigo 3º, a saber:

⁹⁵ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Programa Moradia Legal já entregou títulos a mais de 20 mil famílias pernambucanas. **Agência CNJ de Notícias**. Publicado em: 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-moradia-legal-ja-entregou-titulos-a-mais-de-20-mil-familias-pernambucanas/>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁹⁶ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 158**, de 05 de dezembro de 2023. Estabelece no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela” – e dá outras providências. 2023. Disponível em: https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/DJ294_2023-ASSINADO.PDF. Acesso em: 02 jun. 2024.

- I - coordenação de medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana – REURB, bem como à identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental, na forma prevista na legislação pertinente;
- II - estabelecimento das etapas do procedimento de regularização fundiária;
- III - definição das atividades integrantes de cada etapa, indicação dos responsáveis pela execução de cada etapa e prazos máximos para execução integral;
- IV - estratégias, preferencialmente construídas em parcerias com a União, Estados e/ou Municípios, voltadas à identificação de áreas públicas e de proteção ambiental, à simplificação de procedimentos, à gestão compartilhada de informações e à redução da quantidade de tempo e de recursos necessários à conclusão de processos de regularização fundiária;
- V - monitoramento e fiscalização permanente dos cartórios de registro de imóveis nas questões relacionadas à regularização fundiária na metodologia estabelecida pela lei e ao combate à grilagem e corrupção na cessão dos direitos de posse, com eleição de indicadores hábeis à medição de eficiência e eficácia;
- VI - realização de audiências públicas e ampla participação das comunidades e demais agentes envolvidos no programa de regularização, com garantia de que todos sejam consultados e de que o processo transcorra de forma transparente, mediante procedimentos simples, claros, acessíveis e compreensíveis para todos;
- VII - desenvolvimento de estudos para propor eventual alteração da lei local de emolumentos para concessão de incentivos e reduções nos casos não abrangidos pela gratuidade;
- VIII - estímulo à definição de regras e indicação de recursos para o resarcimento dos atos gratuitos praticados no registro da REURB-S;
- IX - previsão de núcleos ou coordenadorias permanentes de regularização fundiária, bem como estímulo e monitoramento contínuo das atividades afetas à regularização fundiária.

Além disso, o CNJ estabeleceu, para o ano de 2024, quatro metas específicas para as Corregedorias locais e dezessete diretrizes estratégicas. Assim, no âmbito da regularização fundiária, no corrente ano, cabe ainda às Corregedorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal o cumprimento da Diretriz Estratégica nº 12, que assim estabelece:

Diretriz Estratégica 12

Desenvolver ações institucionais entre tribunais e entidades especializadas, públicas e privadas, objetivando viabilizar o processo de regularização fundiária em, pelo menos 5% (cinco por cento) dos municípios de Estado, realizando o monitoramento dos Cartórios de Registro de Imóveis em todas as etapas do procedimento.

Marta Ferreira Santos Farah aponta que a inclusão de novos atores na formulação, implementação e controle das políticas sociais – como ocorre com a REURB –, assinala uma importante inflexão com relação ao padrão de ação do Estado: há uma ruptura com o padrão não-democrático de articulação entre Estado e sociedade (caracterizado pelo clientelismo,

corporativismo e insulamento burocrático), ampliando-se o domínio público, a publicização do Estado e a pluralidade de participação social⁹⁷.

2.3 A atuação das Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal na REURB

Conforme já salientado, a Corregedoria Nacional do CNJ estabelece diretrizes para que as Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal elenquem ações a serem realizadas, com metas claras e indicadores definidos, com o objetivo de concretizarem as políticas públicas responsivas à realidade social brasileira, notadamente a regularização fundiária, para atendimento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 das Nações Unidas.

Letícia da Costa considera que o efetivo processo de regularização só ocorre mediante a atuação de diversos atores, os quais interferem e contribuem para um conjunto de ações e atividades voltadas para o exercício da cidadania e da promoção do direito à moradia como preceito fundamental e constitucional⁹⁸.

Além da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a REURB e do Decreto 9.310 de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos a serem observados, a normativa que norteia a atuação das Corregedorias locais é o Provimento 158, de 5 de dezembro de 2023⁹⁹, que implementa o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro-Favela”, bem assim a Diretriz Estratégica nº 12, da Corregedoria Nacional, para o ano de 2024.

⁹⁷ FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, p. 142, 2000. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15464>. Acesso em: 20 mai. 2024.

⁹⁸ COSTA, Letícia Isabele Estevam. **Regularização fundiária urbanística - REURB: a promoção à cidadania**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Educação Superior Cesrei Ltda., Cesrei Faculdade, 2022.

⁹⁹ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 158**, de 05 de dezembro de 2023. Estabelece no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela” – e dá outras providências. 2023. Disponível em: https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/DJ294_2023-ASSINADO.PDF. Acesso em: 02 jun. 2024.

A deflagração do processo de regularização fundiária possui competência ampla. O artigo 14 da Lei da REURB traz o rol dos legitimados, vejamos:

Art. 14. Poderão requerer a REURB:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - 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;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;
- V - o Ministério Público.

A identificação dos núcleos urbanos informais que devem ser regularizados é uma incumbência da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município (artigo 10, I da Lei nº 13.465/2017), que deverão formular e desenvolver no espaço urbano as políticas públicas de suas competências, observando os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (artigo 9º, § 1º da Lei nº 13.465/2017).

Importante destacar que no artigo 3º, IV do Provimento nº 158/2023, no processo de identificação dos núcleos urbanos, as Corregedorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de suas competências, deverão construir estratégias em parceria com a União, Estados e/ou Municípios voltadas à identificação de áreas públicas e de proteção ambiental. Esta atuação concatenada dos diferentes entes visa a gestão compartilhada de informações, simplificação de procedimentos e celeridade, além da redução de recursos necessários à conclusão de processos de regularização fundiária.

O procedimento tramita perante o Município, ao qual, na forma do artigo 30 da Lei nº 13.465/2017, compete classificar as modalidades de REURB (REURB-S ou REURB-E), processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, e, ao final, emitir a CRF para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis. A inércia do ente municipal implica a automática fixação da modalidade de REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo, sem prejuízo de futura revisão da classificação pelo Município, mediante laudo técnico que o justifique (artigo 30, § 3º, da Lei nº 13.465/2017).

A classificação da modalidade de REURB tem implicação quanto ao recolhimento de custas e emolumentos decorrentes dos atos registrais. A REURB-S, regularização fundiária de interesse social, é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital, ao passo que a REURB-E, regularização fundiária de interesse específico, é aplicável aos núcleos urbanos informais não enquadrados na REURB-S (artigo 5, incisos I e II, do Decreto nº 9.310 de 15/03/2018).

Em se tratando de REURB de interesse social, impõe-se a isenção de custas e emolumentos da integralidade dos atos registrais, conforme previsão do artigo 13, § 1º da Lei nº 13.465/17. Para Paola de Castro Ribeiro Macedo, é “clara a intenção do legislador em facilitar a outorga de título de propriedade (e não apenas de posse) aos ocupantes dos núcleos urbanos, tornando-os parte do sistema formal imobiliário”¹⁰⁰.

A maioria dos municípios do Brasil cresceu de forma desordenada, sem planejamento prévio e sem autorização do poder público, ocasionando a formação de loteamentos irregulares ou núcleos urbanos informais. Trata-se de grandes aglomerados de casas, que não seguem nenhum padrão urbanístico e estão desprovidos de segurança, tanto jurídica (titulação registral) quanto material (infraestrutura urbanística), e de cuja existência decorre da omissão dos gestores públicos e da falta de legislação adequada.

Para José Renato Nalini:

Na periferia o Estado não costuma aparecer com a frequência com que é chamado a atuar nas zonas nobres. Esse território abandonado é presa fácil de infratores, que se autointitulam loteadores ou empreendedores, mas que, na verdade, cometem delito urbanístico e ambiental¹⁰¹.

No entanto, a regularização fundiária urbana é um caminho sem volta e a omissão injustificada dos gestores públicos, quanto a sua efetivação, gera a obrigação das Corregedorias locais em comunicar a inação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, conforme previsto no artigo 5º do Provimento CNJ nº 158/2023:

¹⁰⁰ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes:** Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 222.

¹⁰¹ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 55.

Art. 5º. As Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal realizarão de forma contínua, no âmbito de suas competências, o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária urbana previstas no Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, inclusive mediante comunicações ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas nos casos de eventual omissão injustificada dos gestores públicos.

Nesse contexto, verifica-se que o Ministério Público tanto possui legitimidade para requerer a REURB (artigo 14, inciso V da Lei nº 13.465/2017), quanto para promover medidas necessárias à sua efetivação (artigo 129, inciso II, da Constituição Federal).

Michely Freire Fonseca Cunha ressalta que a escusa injustificada dos gestores públicos no cumprimento da REURB “pode, em tese, configurar ato atentatório aos princípios da administração pública ensejador de improbidade administrativa”¹⁰². Por sua vez, Nelson Saule Júnior salienta o cabimento de medidas judiciais diversas como meio de exigir o cumprimento de ações necessárias ao pleno exercício do direito à moradia:

Um efeito importante, em razão das normas definidoras do direito à moradia terem aplicação imediata, é a declaração de inconstitucionalidade de leis, normas e atos que estabeleçam qualquer tipo de restrição, discriminação, ou redução do exercício desse direito, geradores de situações de regressividade e impedimento deste exercício. Tal efeito implica também na utilização das demais garantias constitucionais, como mandado de segurança individual ou coletivo, ação popular ou ação civil pública, como meio de exigir a proteção e o cumprimento das ações e medidas legais, administrativas e judiciais, necessárias para assegurar o pleno exercício do direito à moradia¹⁰³.

Aliás, a omissão da administração pública na promoção da política da regularização fundiária foi discutida perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), através do Recurso Especial nº 1.838.195-AM, de relatoria do Min. Herman Benjamin¹⁰⁴, restando assim ementado:

¹⁰² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 38.

¹⁰³ SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004, p. 182-183.

¹⁰⁴ Destacamos excerto do voto do Ministro Herman Benjamin: “Por fim, o recorrente afirma que o acórdão proferido na origem merece reparo por “deixar de analisar a Lei n. 13.465/2017 notadamente acerca da competência exclusiva do Município de Manaus para definir núcleo urbano informal” (fl. 159, e-STJ). Constatou que a determinação de regularização fundiária foi feita pelas instâncias ordinárias com base em fundamentação suficiente, bem como a partir da verificação de que “a ocupação, apesar de irregular, perdura há mais de 20 (vinte) anos” (fl. 138, e-STJ). Porém, o art. 11, § 2º, da Lei 13.465/2017, que o recorrente invoca, não foi examinado pelas instâncias ordinárias e tampouco se opuseram Embargos de Declaração quanto ao ponto, o que inviabiliza o conhecimento dessa parte do Recurso Especial, na forma das Súmulas 282 e 356/STF, aplicáveis por analogia. E, mesmo que a matéria pudesse ser enfrentada, a previsão feita nessa norma, de que a regularização seja precedida de estudos técnicos “que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”, é determinação feita à Administração Pública, que a deve observar quando cumpre seu dever, e não proibição de que o Judiciário corrija omissões inconstitucionais, sobretudo quando duram décadas, como no caso dos autos” (STJ - REsp: 1838195 AM 2019/0276303-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 21/11/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2019).

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE INVADIDA HÁ MAIS DE VINTE ANOS. OMISSÃO DO MUNICÍPIO. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. TEMA DISCUTIDO EM PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO PELO STJ. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS. DETERMINAÇÃO FEITA PELA LEI 13.465/2017. NÃO ENFRENTAMENTO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. INVIABILIDADE DO RE-CURSO ESPECIAL (RE 1838195-AM).

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas contra o Município de Manaus em virtude da invasão de área de preservação permanente localizada no Conjunto Hiléia I. Mantendo a sentença de primeira instância, o Tribunal de origem rejeitou o pedido de retirada dos ocupantes, mas impôs ao Município de Manaus a realização de regularização fundiária, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), bem como de vistoria permanente no local, a fim de evitar novas ocupações.

2. A tese fundamental apresentada no Recurso Especial é a de que o Poder Judiciário não poderia impor ao Poder Executivo a regularização fundiária.

3. O STJ tem jurisprudência consolidada no sentido de ser lícito ao Poder Judiciário adotar medidas coercitivas, tendentes à implementação de políticas públicas, em casos nos quais se verifique inescusável omissão estatal. Precedentes. A despeito dessa orientação, no caso o recorrente embasa sua tese, de impossibilidade de intervenção judicial e reserva do possível, a partir de princípios constitucionais que não podem ser examinados na via do Recurso Especial [...]¹⁰⁵.

Conforme visto, o Ministério Público Amazonense ajuizou Ação Civil Pública em face do Município de Manaus, em virtude da invasão de área de preservação permanente, que persistia há mais de 20 (vinte) anos. A sentença de 1ª instância rejeitou o pedido de retirada dos ocupantes e impôs ao ente municipal a obrigação de promover a regularização fundiária, sob pena de multa, bem assim vistoriar de forma permanente na área, para evitar novas ocupações. O relator destacou que cabe ao Judiciário corrigir omissões inconstitucionais, notadamente quando o ente municipal não cumpre o seu dever.

Outro caso emblemático submetido ao crivo do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e que evidencia a omissão do Poder Público em disciplinar a ocupação do solo ocorreu em Planaltina-DF, setor tradicional da Capital Federal, e diz respeito ao Recurso Especial nº 1818564-DF, de relatoria do Ministro Paulo Dias de Moura Ribeiro.

¹⁰⁵ STJ - REsp: 1838195 AM 2019/0276303-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 21/11/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2019.

Infere-se desse julgado que centenas de ações de usucapião foram ajuizadas objetivando a aquisição originária da propriedade de imóveis situados em área particular, no centro de Planaltina/DF, cujo parcelamento não foi regularizado pelo Poder Público, portanto, desprovido de matrículas individualizadas, embora perfeitamente individualizáveis os imóveis, conforme reconhecido pela própria Administração Regional de Planaltina/DF. A situação persistia há mais de 50 (cinquenta) anos e a área já contava com estrutura urbana consolidada, iluminação pública, esgotamento sanitário, vias de circulação, sistema de escoamento de águas pluviais etc.

Diante da multiplicidade de ações, foi instaurado o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), sendo fixada a seguinte tese: “É cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística”. Referida tese restou mantida pelo Superior Tribunal de Justiça, no bojo do Recurso Especial nº 1.818.564-DF, acima citado.

A alegação generalizada de inadmissão da usucapião de terras irregulares ante a supremacia do interesse público foi prontamente rechaçada no caso em apreço, uma vez que a omissão estatal quanto à regular ocupação do solo restou reconhecida pelo relator, ao afirmar, *in verbis*:

[...] o que atenta contra o interesse público é a inércia do Estado em promover e disciplinar a ocupação do solo. No caso dos autos, essa omissão estatal é mais do que flagrante. A ocupação da área está sedimentada há décadas e contou com a anuência implícita do Poder Público, que fingiu não ter visto nada, tolerou durante todos esses anos e ainda providenciou a instalação de vários serviços e equipamentos públicos, como pavimentação de ruas, iluminação pública, linhas de ônibus, praça pública, posto do DETRAN; etc. Não por outro motivo, a região é conhecida como Setor Tradicional de Planaltina, o que bem denota a idade do parcelamento do solo¹⁰⁶.

No julgamento, ficou estabelecido que o reconhecimento da usucapião não obstrui a execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano. Pelo contrário, em diversas situações, pode ser o primeiro passo para o reestabelecimento da regularidade na urbanização.

Isso porque a usucapião não gera a ocupação irregular do solo, mas “pode revelar-se de extrema utilidade para o restabelecimento de uma situação de regularidade na ocupação urbana, imprimindo a dignidade humana e dando ensejo à compreensão de que o capital pode e deve ser humanista”¹⁰⁷. Prestigia-se a dignidade humana, a boa-fé e a função social da propriedade.

¹⁰⁶ STJ. Recurso Especial 1.818.564/DF, relatoria do Ministro Moura Ribeiro, sob o tema 1.025, p. 31-32.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 33.

Portanto, houve o resgate do capitalismo humanista, que, de acordo com Ricardo Sayeg e Wagner Balera trata-se da superação do mito da neutralidade ontológica entre capitalismo e direitos humanos, em que “se reconhece o direito de propriedade privada e liberdade econômica, apto a garantir a todos acessos a níveis dignos de subsistência”¹⁰⁸.

Orlando Gomes leciona que:

É socialmente conveniente dar segurança e estabilidade à propriedade, bem como consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio. A ação do tempo sana os vícios e defeitos dos modos de aquisição, porque a ordem jurídica tende a dar segurança aos direitos que confere, evitando conflitos, divergências e, mesmo dúvidas. Bem certo é que acabar com as incertezas da propriedade é a razão final da usucapião¹⁰⁹.

Extrai-se do Recurso Especial nº 1.818.564-DF, ora em análise, que a existência de processo de regularização fundiária em andamento não tem o condão de extinguir as ações de usucapião ainda em curso no Judiciário. No entanto, é preciso distinguir que o processo de REURB finalizado, com o título devidamente registrado em cartório, além de trazer segurança jurídica, favorece a desjudicialização, pois o cidadão não precisa ingressar com ação de usucapião para ver concretizado o direito de propriedade. Por outro lado, concluída a REURB, as ações de usucapião em andamento perdem o objeto e devem ser extintas, representando uma grande possibilidade de desafogar o judiciário.

Com este enfoque, no Estado de Pernambuco foi criado o programa denominado “Moradia Legal”, que recebeu Menção Honrosa da Corregedoria Nacional de Justiça durante a primeira edição do Prêmio Solo Seguro. O projeto atua em três segmentos: regularização fundiária urbana em área de interesse social, regularização fundiária rural e redução de processos de usucapião, além de apoiar iniciativas relacionadas à pacificação de conflitos fundiários¹¹⁰. Importante realçar que em relação às ações de usucapião, o programa atua tanto na fase extrajudicial, evitando a propositura das ações (desjudicialização indireta/preventiva), como na fase judicial, buscando a extinção das ações em curso (desjudicialização direta/baixa processual).

¹⁰⁸ SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner. **O Capitalismo Humanista.** A dimensão Econômica dos Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2019, p. 29.

¹⁰⁹ GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 187.

¹¹⁰ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Programa Moradia Legal já entregou títulos a mais de 20 mil famílias pernambucanas. **Agência CNJ de Notícias.** Publicado em: 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-moradia-legal-ja-entregou-titulos-a-mais-de-20-mil-familias-pernambucanas/> Acesso em: 20 out. 2024.

Na solenidade de entrega do Prêmio, o presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), desembargador Luiz Carlos Figueirêdo, falou sobre a importância de se garantir o direito à moradia para promoção da paz social e redução das iniquidades:

[...] é isso que nós precisamos fazer, mobilizar a todos, porque enquanto não tivermos um país menos desigual, nunca poderemos ser um país feliz. A felicidade vem exatamente da geração de oportunidades para todos e, nesse momento, isso é a prova viva de que é possível fazer¹¹¹.

A fala do oficial de cartórios Luiz Antônio Ferreira Pacheco, nesta mesma solenidade, representando a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) e a Associação dos Registradores de Imóveis de Pernambuco (Aripe), destacou o registro de grande parte dos imóveis em nome das mulheres chefes de família, evidenciando que a REURB tem impacto social muito além do direito à moradia: “Temos em média 70% dos títulos outorgados às mulheres. São chefes de famílias que respondem pelo sustento, administração e coordenação familiar. Na verdade, essas mulheres são os esteios da família brasileira e desta cidade”¹¹².

Na forma do artigo 40 do Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018 (que regulamentou a Lei nº 13.465/2017), os registros da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado serão requeridos diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e serão efetivados independentemente de decisão judicial ou de determinação do Ministério Público.

Por sua vez, a Corregedoria-Geral dos Estados e do Distrito Federal, incumbida de realizar de forma contínua o monitoramento das ações de regularização fundiária, atua também junto às delegações extrajudiciais (Cartórios de Registro de Imóveis), haja vista a competência para fiscalizar os serviços notariais e de registro (artigos 103-B, § 4º, incisos I e II¹¹³; e artigo

¹¹¹ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Programa Moradia Legal já entregou títulos a mais de 20 mil famílias pernambucanas. **Agência CNJ de Notícias**. Publicado em: 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-moradia-legal-ja-entregou-titulos-a-mais-de-20-mil-familias-pernambucanas/> Acesso em: 20 out. 2024.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

§ 4º. Compete ao Conselho controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituir-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

236, § 1º¹¹⁴, da Constituição Federal). Isso porque, conforme a Diretriz Estratégia nº 12 de 2024, a Corregedoria deve realizar “o monitoramento dos Cartórios de Registro de Imóveis em todas as etapas do procedimento”. Igual procedimento também consta no artigo 3º do Provimento nº 158 de 05 de dezembro de 2023:

Art. 3º As Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e Distrito Federal, no âmbito de suas competências, e sem prejuízo da aplicação das normas legais e administrativas vigentes, implementarão o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, com observância das diretrizes e dos eixos estruturantes traçados no art. 2º deste Provimento e dos elementos a seguir:

[...]

V - monitoramento e fiscalização permanente dos cartórios de registro de imóveis nas questões relacionadas à regularização fundiária na metodologia estabelecida pela lei e ao combate à grilagem e corrupção na cessão dos direitos de posse, com eleição de indicadores hábeis à medição de eficiência e eficácia.

Assim, a Corregedoria segue com seu papel decisivo e fundamental para a viabilização da questão fundiária, possibilitando que a REURB seja adequadamente efetivada como medida de cidadania.

2.4 O processo da REURB na prática conforme experiência da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo a partir de 2024

Após a edição do Provimento nº 158/2023 de 05/12/2023, que instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro Favela”, os trabalhos efetivos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, relacionados a REURB, foram deflagrados no início do ano de 2024, com a criação de um processo no SEI (Sistema Eletrônico de Informações do TJES)¹¹⁵, nº 7000216-

¹¹⁴ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

¹¹⁵ O SEI é um software de gestão de processos administrativos, que permite a tramitação virtual de expedientes, desde a criação, edição, assinatura, até o armazenamento. Dessa forma, o projeto elimina a limitação física do papel, gerando eficiência, economia de dinheiro público e transparência administrativa. O sistema foi desenvolvido por servidores da Justiça Federal da 4ª Região (TRF4) e cedido gratuitamente ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), por meio do Conselho dos Tribunais. A plataforma pode ser acessada totalmente via web, por meio dos principais navegadores do mercado, inclusive por acesso remoto e por meio de diversos tipos de equipamentos.

03.2024.8.08.0000, para adoção de todas as providências cabíveis ao cumprimento da Diretriz Estratégica nº 12 da Corregedoria Nacional de Justiça, ficando os Juízes Auxiliares da Corregedoria do Espírito Santo (biênio 2024/2025), designados através da Resolução nº 43/2023, publicada no Diário da Justiça de 13/12/2023, nomeados para atuar como gestores da referida diretriz:

Diretriz Estratégica 12

Desenvolver ações institucionais entre tribunais e entidades especializadas, públicas e privadas, objetivando viabilizar o processo de regularização fundiária em, pelo menos 5% (cinco por cento) dos municípios de Estado, realizando o monitoramento dos Cartórios de Registro de Imóveis em todas as etapas do procedimento.

Como o Estado do Espírito Santo possui 78 (setenta e oito) Municípios (IBGE, 2023), para o cumprimento da DE nº 12 da Corregedoria Nacional, seria necessário a implementação da REURB em pelo menos 4 municípios capixabas, no entanto, o objetivo da Corregedoria local sempre foi ampliar a política pública para além do percentual proposto (5%).

Por meio do Ato Normativo nº 01/2024, foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para realização de estudos, elaboração de propostas de atualização normativa e de uniformização de procedimentos no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, composto por Juízes Corregedores, Servidores da Corregedoria e Registradores de Imóveis.

Nessa perspectiva, dentro do processo no SEI nº 7004347-21.2024.808.0000, foi deflagrada pesquisa diagnóstica com os Delegatários e Delegatárias das Serventias Extrajudiciais de Registro Geral de Imóveis, a fim de compreender quais os maiores desafios e dificuldades identificados no processo de regularização dos núcleos urbanos, objetivando superar eventuais impasses na implantação da REURB.

Essa funcionalidade possibilita que os usuários trabalhem a distância. O SEI também permite o gerenciamento do acesso de usuários externos aos expedientes administrativos que lhes digam respeito, garantindo que tomem conhecimento do teor do processo e, por exemplo, assinem remotamente contratos e outros tipos de documentos. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/institucional/setores/secretaria-de-tecnologia-da-informacao/sistemas/sei/sei/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Ao Judiciário cabe a tarefa de fortalecer a interlocução entre os atores envolvidos no processo de regularização fundiária urbana e, para tanto, o Termo (ou acordo) de Cooperação Técnica foi o instrumento escolhido pela Corregedoria do Espírito Santo para implementar ações conjuntas na regularização fundiária, o qual possui previsão no artigo 2º, VII do Provimento nº 158/2023:

Art. 2º O Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas está embasado em ações voltadas aos eixos estruturantes do projeto urbano, trabalho social e regularização fundiária, a saber:

[...]

VII – incentivo à celebração de convênios e termos de cooperação técnica com entes públicos legalmente legitimados para iniciar os procedimentos de regularização.

As cláusulas do modelo padrão do termo de cooperação técnica foram elaboradas pelo Grupo de Trabalho Permanente da CGJES, com fixação clara das atribuições e responsabilidades dos partícipes:

I. Caberá ao Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, por meio da Corregedoria-Geral da Justiça:

- a. adotar as providências cabíveis a fim de promover e dar impulso à Regularização Fundiária Urbana no Município;
- b. solicitar à coordenadoria competente, por intermédio do setor de selos digitais, a liberação dos selos de autenticidade necessários ao Ofício de Registro de Imóveis em favor dos beneficiários da Regularização Fundiária Urbana no âmbito das Comarcas de Entrância Final, indicados pelo Município;
- c. participar, sempre que possível, das cerimônias de entrega de títulos objetos de Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município, com a participação do Prefeito e do Oficial de Registro de Imóveis;
- d. atuar junto aos Cartórios de Registro Geral de Imóveis com o escopo de identificar possíveis pontos de obstrução, realizar orientação e fomento às ações ora pactuadas, a fim de conferir maior eficiência ao processo de regularização fundiária;
- e. promover estratégias, construídas em parcerias com o Município, voltadas à identificação de áreas públicas e de proteção ambiental, à simplificação de procedimentos, à gestão compartilhada de informações e à redução da quantidade de tempo e de recursos necessários à conclusão de processos de regularização fundiária.

II. Caberá ao Município:

II.a.realizar as ações necessárias à implementação de regularização fundiária nas áreas, tais como: atividades de mobilização social, cadastramento dos moradores (socioeconômico e físico) e coleta de documentos, elaboração de plantas, memoriais descritivos e títulos aos moradores;

II.b. proceder às ações necessárias junto ao Ofício de Registro de Imóveis competente para expedição de certidão de situação jurídica das áreas destinadas à demarcação urbanística destinada à regularização fundiária da propriedade dos imóveis em situação de informalidade, constituídos como núcleos urbanos informais consolidados;

II.c. indicar os imóveis urbanos ou urbanizados que possam ser objeto de REURB-S;

II.d. criar instrumentos legais e regulamentares, em nível municipal, que viabilizem ações de regularização fundiária, especialmente: 1) lei ou decreto que definam o perímetro urbano do município, com coordenadas geodésicas (zona urbana, zona de expansão urbana, zona urbanizável e/ou zona especial de interesse específico); 2) lei ou decreto que definam a pauta fiscal com a base de cálculo dos imóveis para fins de ITBI e para utilização nas políticas públicas da REURB, por ruas e bairros; 3) lei ou decreto regulamentando a REURB do Município e estabelecendo a exigência de georreferenciamento dos imóveis urbanos; 4) decreto, portaria ou outro ato normativo de criação de comissão municipal de REURB e nomeação dos seus integrantes (ou outra nomenclatura que adotar: ex: comitê, núcleo, grupo de trabalho, secretaria etc);

II.e. informar os cadastros imobiliários do IPTU nos núcleos urbanos consolidados e fornecer toda documentação necessária para a aquisição de propriedade do imóvel urbano, obedecidas às disposições referentes ao presente programa e plano de ação;

II.f. formalizar processos com os documentos coletados, analisando a viabilidade jurídica para emissão dos títulos;

II.g. emitir as Certidões de Regularização Fundiária (CRF) e, se for o caso, os respectivos Termos Individuais de Legitimação Fundiária e demais documentos necessários à aquisição da propriedade;

II.h. entregar os títulos concedidos, em conjunto com Corregedor-Geral da Justiça, na condição de parceiro;

II.i. disponibilizar pessoal especializado, equipamentos de informática, material de expediente e georreferenciamento necessários ao cumprimento do objeto do presente Termo de Cooperação, relativos às áreas do município abrangidas; e

II.j. obter, quando pertinente, as anuências de órgãos federais ou estaduais necessárias aos procedimentos de regularização dos núcleos habitacionais;

Parágrafo único. As partes concordam em oferecer, em regime de colaboração mútua, todas as facilidades para a execução do presente instrumento, de modo a não faltarem recursos humanos, materiais e instalações, no limite de suas possibilidades.

Na sequência, deliberou-se pela realização de reuniões de trabalho com os principais atores da regularização fundiária, com o escopo de fomentar a REURB e deflagrar as demais providências ao efetivo cumprimento das orientações estabelecidas pelo Provimento CNJ nº 158/2023.

Em 31/01/2024 foi realizada a 1ª Reunião de Trabalho com o Município de Vitória, na qual estiveram presentes o Secretário e o Subsecretário de Desenvolvimento da Cidade e Habitação, bem assim a Gerente de Regularização Fundiária Municipal.

Por parte do Município de Vitória, foram relatados entraves e dificuldades burocráticas junto aos cartórios do Registro Geral de Imóveis, em especial, a demora na prática dos atos e exigências (notas devolutivas) apresentadas de forma fracionada.

Após tratativas e tramitação interna, foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre a Corregedoria e o Município de Vitória, visando implementação de ações conjuntas na regularização fundiária. A assinatura do termo ocorreu na Semana Nacional da REURB (de 03 a 07 de junho de 2024), inclusive foi objeto de matéria publicada no site do TJES, oportunidade em que o Chefe do Executivo Municipal, Prefeito Lorenzo Pazolini, assim se expressou:

Agora, com a presença do Poder Judiciário e da Corregedoria Geral de Justiça nós vamos ter a oportunidade de ser mais rápidos, mais efetivos, mais eficazes e menos burocráticos. Além de evitar conflitos jurídicos, além de evitar tragédias sociais, nós vamos levar dignidade e cidadania. E isso não tem preço, porque nós vamos tirar da invisibilidade toda essa camada social¹¹⁶.

No mesmo sentido, a fala do Registrador de Imóveis de Vitória:

Segundo o titular do Cartório de Registro de Imóveis de Vitória, o processo de regularização fundiária tem três etapas, uma etapa de campo, que envolve o cadastramento, uma etapa jurídica, que é a regularização do parcelamento do solo, e uma outra etapa jurídica, que é a titulação.

Até a segunda etapa já se tinha feito muita coisa, de acordo com Helvécio Castello – assim, a assinatura do termo de cooperação que o Poder Judiciário firma com a Prefeitura vai permitir aos atores que atuam na área jurídica remover entraves burocráticos e avançar cada vez mais na garantia da titulação dos imóveis¹¹⁷.

¹¹⁶ TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regularização Fundiária:** Corregedoria Geral de Justiça assina acordo de cooperação com a Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do ES. Publicado em: 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/regularizacao-fundiaria-corregedoria-geral-de-justica-assina-acordo-de-cooperacao-com-a-secretaria-da-ciencia-tecnologia-inovacao-e-educacao-profissional-do-es/>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹¹⁷ *Ibidem.*

Cumpre reconhecer o papel imprescindível dos registradores, que os coloca como um dos atores mais importantes da REURB, ao lado dos Municípios. O já aventado Provimento nº 158/2023 considera a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro, bem como de expedir provimentos e atos normativos destinados ao aperfeiçoamento dessas atividades, estabelecendo, em seu artigo 4º¹¹⁸, responsabilidades específicas para os oficiais de registro de imóveis, como, dentre outras, o dever de informar mensalmente ao Operador Nacional do Registro (ONR), por meio eletrônico, todos os dados sobre as regularizações fundiárias registradas, para fins de formação de índices e indicadores, bem assim comunicar à Corregedoria Geral de Justiça eventuais entraves durante o processo registral.

Importante destacar, ainda, que os notários e registradores exercem atuação essencial no movimento da desjudicialização dos procedimentos, como ocorre, dentre outros, com o inventário, divórcio e retificação de registro imobiliário, assim como na REURB. Isto alinha-se com as almejadas celeridade e concretização dos direitos, e coloca o registrador imobiliário como agente colaborador para a efetivação do direito constitucional à moradia e da concretização da regularização fundiária, como ensinam Jorge Renato dos Reis e Juliana Follmer Bortolin Lisboa¹¹⁹.

Nas palavras de Vitor Frederico Kümpel:

[...] o registrador operacionaliza a dignidade da pessoa humana em sua serventia extrajudicial, não apenas por meio dos cuidados éticos com o usuário do sistema, recepcionando e qualificando os títulos que lhe são apresentados, mas também dignificando, por meio da garantia dos direitos fundamentais da pessoa, mormente no que toca aos direitos relativos à propriedade, base e origem de toda juridicidade¹²⁰.

¹¹⁸ Provimento nº 158/2023. Art. 4º. Para o alcance pleno dos objetivos dispostos no art. 3º, é dever do oficial de registro de imóveis: I - informar mensalmente ao Operador Nacional do Registro por meio eletrônico os dados sobre as regularizações fundiárias registradas, para a formação de índices e indicadores; II - prestar informações à Corregedoria-Geral acerca de eventuais obstáculos encontrados no processo registral; III - promover o compartilhamento de informações com os entes públicos para facilitar o ordenamento e a gestão territorial; IV - cooperar com o fornecimento de dados, informações e documentos para a elaboração de cadastros multifinalitários, dentre outras medidas de gestão, preferencialmente por intermédio da adoção de sistemas informatizados dotados de conjunto padronizado de interfaces de cone-xão que permitam a interoperabilidade de dados pelo Poder Público; V - divulgar amplamente na sua comunidade, inclusive mediante palestras e visitas, as formas de regularização registral imobiliária, bem como as regularizações implementadas.

¹¹⁹ 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. **Rev Dir Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1803-1817, 2021.

¹²⁰ KÜMPPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária sob a ótica do registro**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 274.

A Corregedoria Nacional de Justiça enaltece a importância da higidez dos serviços notariais e de registro para o bom funcionamento das instituições públicas e da economia nacional, sempre com vistas para a promoção do direito fundamental à moradia e da dignidade humana.

Marco Roberto Serra Lyrio defende que

Ao se formalizar propriedades que estavam à margem da lei, regras mais claras de propriedade e responsabilização serão implementadas, diminuindo-se os custos de transação existentes e permitindo-se o desenvolvimento das comunidades e, consequentemente, do país. O que se concretiza justamente com os serviços extrajudiciais¹²¹.

Outra forma de acompanhar e implementar as ações da REURB decorre das Visitas Correicionais, oportunidade em que o Juiz Corregedor analisa, in loco, o andamento dos processos da REURB perante o Cartório de Registro de Imóveis.

A Corregedoria Geral de Justiça do Espírito Santo, em decorrência das Correções Ordinárias de 2024, firmou Termo de Cooperação Técnica com os Municípios de João Neiva, Fundão e Rio Bananal, passando a acompanhar todo o processo de REURB (DE 12 CNJ, arts. 2º, VII e 3º, V do Provimento 158/2023). Na ocasião da assinatura do termo com o Município de João Neiva, o Corregedor-Geral de Justiça do Espírito Santo participou da entrega de documentos de regularização fundiária a 17 (dezessete) famílias, sendo 03 (três) chefiadas por mulheres, conforme matéria publicada no site do TJES:

Na ocasião, 17 (dezessete) famílias de diversas áreas do município de João Neiva, sendo 03 (três) delas chefiadas por mulheres, receberam os documentos de regularização fundiária, dentre eles, Certidão de Regularização Fundiária, Alvará de Regularização, Habite-se das edificações e matrícula atualizada em nome dos beneficiários.

[...]

Durante o evento também foi apresentado o projeto do Bairro Cristal, que contemplará diversas famílias com a regularização fundiária, tratando-se de uma área pública municipal ocupada desde 1980.

[...]

¹²¹ LYRIO, Marco Roberto Serra. **Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana:** o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. 131 f, p. 70.

A senhora Maria das Graças Damácio, uma das agraciadas com o título de regularização fundiária, agradeceu a iniciativa “é a minha primeira casa própria, essa ação que está ocorrendo é muito importante, estou me sentindo muito feliz e agradecida, esperei por isso por mais de 25 anos”, bem como para Creuza da Silva, que também foi contemplada com o título, e disse “moro na residência há 16 anos, a garantia de ter a casa própria é um sonho para qualquer cidadão e passa muita credibilidade e segurança¹²².

A concessão de direitos reais, preferencialmente em nome da mulher constitui um dos objetivos da REURB, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto no artigo 10, XI da Lei nº 13.465/2017, o que se coaduna com o artigo 2º, VIII, do Provimento nº 158/2023, já mencionado, que estabelece como uma das ações do Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas a garantia de que a legitimação fundiária realizada pelos entes mencionados seja concedida preferencialmente em nome da mulher. Além do mais, tais dispositivos estão alinhados com a Agenda 2030 da ONU, mais precisamente com o ODS nº 05, que consiste em alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

No mesmo sentido o entendimento de Edésio Fernandes, asseverando ser “importante que os programas de regularização incorporem uma dimensão de gênero, de forma a confrontar o desequilíbrio histórico e cultural e a permitir o empoderamento das mulheres”¹²³.

A Corregedoria do Espírito Santo não se ateve ao percentual fixado na Diretriz Estratégica nº 12 da Corregedoria Nacional, no sentido de fomentar a REURB em 5% dos municípios. Isso porque os Acordos de Cooperação Técnica firmados alcançaram, até o mês de junho/2024, o total de 8 (oito) Municípios capixabas (Alegre, Cariacica, Fundão, João Neiva, Viana, Vitória, Vila Velha e Rio Bananal), sendo que 6 (seis) foram assinados durante a Semana Nacional da Regularização Fundiária, deflagrada no dia 03/06/2024, conforme matérias veiculadas nos sites do CNJ e do TJES¹²⁴.

¹²² TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regularização Fundiária:** Corregedoria Geral de Justiça assina acordo de cooperação com a Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do ES. Publicado em: 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/regularizacao-fundiaria-corregedoria-geral-de-justica-assina-acordo-de-cooperacao-com-a-secretaria-da-ciencia-tecnologia-inovacao-e-educacao-profissional-do-es/>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹²³ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília, Ministério das Cidades, 2007, p. 27.

¹²⁴ Corregedoria-Geral da Justiça dá início à semana de mobilização “Solo Seguro-Favela”. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedoria-geral-da-inicio-a-semana-de-mobilizacao-solo-seguro-favela/>. Acesso em 23 jun. 2024.

Solo Seguro Favela: Corregedoria Geral da Justiça do Espírito Santo dá início à ação. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solo-seguro-favela-corregedoria-geral-da-justica-do-espirito-santo-da-inicio-a-acao/>. Acesso em 23 jun. 2024.

O processo de REURB exige uma estrutura multidisciplinar, envolvendo a área jurídica, técnica, social e ambiental. Muitos municípios carecem de estrutura adequada, razão pela qual a Corregedoria do Espírito Santo firmou acordo de cooperação técnica com o Governo do Estado, através da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI). Por meio da parceria, a SECTI apoiará tecnicamente os municípios capixabas, auxiliando, dentre outros, na atualização dos cadastros imobiliários, na formalização dos procedimentos com os documentos coletados e na análise da viabilidade jurídica para emissão de títulos.

Outra estratégia empregada pela CGJES é a realização de audiências com os participantes da REURB, onde a mediação se destaca como um instrumento que tem se mostrado bastante eficaz na agilidade dos processos de regularização fundiária. A REURB é finalizada com a entrega do título registrado, o que confere segurança jurídica no âmbito do registro imobiliário. Ricardo Dip leciona que:

A certeza relativa do registro é a “certeza da segurança”, quer dizer, não é a certeza gnosiológica ou sólida adesão mental a um dado conhecimento, mas, isto sim, a repercussão subjetiva, pessoal e comunitária, de que o registro custodia situações jurídicas e não permitirá vicissitudes que as prejudique, salvo com o consentimento de seus beneficiários inscritos ou mediante processos regulares com sua vocação e possível defesa. Não se saberia mitigar a importância desta função defensiva: o registrador, ao ser custódio de “seus” registros, é a sentinela dos direitos de toda a comunidade; ao guardar, no registro predial, a inscrição jurídica da propriedade imobiliária, o registrador é também, com isto, um zeloso militante do bem comum, um defensor das liberdades pessoais concretas¹²⁵.

Ao deflagrar a Semana Nacional do Solo Seguro Favela 2024, o Corregedor Nacional de Justiça, à época, Ministro Luís Felipe Salomão, fez a entrega de 35 certificados na comunidade de Heliópolis, Zona Sul de São Paulo, e salientou, na oportunidade, que o Judiciário tem somado esforços para solucionar o problema das comunidades carentes do país, afirmindo:

Corregedor Geral da Justiça assina acordo de cooperação técnica sobre Regularização Fundiária com o Município de Fundão. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedor-geral-da-justica-assina-acordo-de-cooperacao-tecnica-sobre-regularizacao-fundiaria-com-o-municipio-de-fundao/>. Acesso em 23 jun. 2024.

125 DIPP, Ricardo. **Registro de Imóveis** (Princípios). Tomo I. Descalvado-SP: PrimVs, 2017, p. 38-39.

Quando chega o título de propriedade, chega junto a saúde, a escola, a segurança pública. É uma série de benefícios que vem a reboque desse movimento que estamos fazendo. É um pequeno passo que, ao mesmo tempo, é grande em direção ao Brasil que nós queremos¹²⁶.

No âmbito do Espírito Santo, o total de títulos entregues em decorrência da atuação da Corregedoria capixaba durante a Semana Nacional do Solo Seguro Favela 2024 foi informada ao Corregedor Nacional em 14/06/2024, através do Ofício nº 39/2024, no bojo do processo SEI 7000641-30.2024.8.08.0000, nos seguintes termos:

Ao cumprimentá-lo, em atenção ao Ofício-Circular nº 37/COGP, que solicita informações sobre a Semana de Mobilização "Solo Seguro-Favela", ocorrida no período de 03 a 07 de junho de 2024, esta Corregedoria Geral da Justiça informa que foram pactuados 06 (seis) Acordos de Cooperação Técnica com os Municípios de Rio Bananal, Cariacica, Vila Velha, Viana, Vitória e Fundão, sendo, ainda, entregues 175 (cento e setenta e cinco) títulos de regularização fundiária.

Registro, por oportuno, que a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Espírito Santo já protagonizou ações solenes de entregas de títulos de regularização fundiária nos municípios de Alegre e João Neiva, beneficiando, respectivamente, 77 (setenta e sete) e 17 (dezessete) famílias.

Evidencia-se assim, portanto, a importância da atuação ativa dos registradores de imóveis, assim como dos Municípios, com a contribuição da Corregedoria Geral de Justiça, para a concretização da regularização fundiária no Brasil.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso é possível nutrir a esperança de um Brasil 100% regularizado, conforme exemplo extraído de um dos municípios do Estado do Piauí: “O Piauí é um exemplo para todo o Brasil e esse episódio narrado no município de Guaribas, com 100% de regularização fundiária, eu acho que é o sonho de que podemos fazer isso no país inteiro”¹²⁷.

Como demonstrado, o Poder Judiciário desempenha um papel crucial na regularização fundiária. Além de ser responsável por garantir a segurança jurídica dos processos, resolver os entraves e assegurar os direitos de propriedade, por meio de sua atuação democrática e participativa, sobretudo pela atuação coordenada de suas Corregedorias, viabiliza a efetivação do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana através do incentivo à REURB.

¹²⁶ CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Entrega de títulos de propriedade em São Paulo dá início ao Solo Seguro Favela 2024. **Agência CNJ de Notícias.** Publicado em: 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entrega-de-titulos-de-propriedade-em-sao-paulo-da-inicio-ao-solo-seguro-favela-2024/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹²⁷ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. “Piauí é um exemplo para o Brasil na regularização fundiária”, diz ministro Barroso. **Agência CNJ de Notícias.** Publicado em: 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/piaui-e-um-exemplo-para-o-brasil-na-regularizacao-fundiaria-diz-ministro-barroso/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

A experiência capixaba, nos primeiros seis meses do ano de 2024, demonstra que o engajamento da Corregedoria e os principais atores da REURB, seja através do Termo de Cooperação Técnica, seja através das visitas correicionais bem assim das audiências conciliatórias, tem impulsionado, sobremaneira, os processos de regularização fundiária já em andamento, além de proporcionar a deflagração de processos nos municípios inertes.

3 RECONFIGURANDO ESPAÇOS: O IMPACTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA SUSTENTABILIDADE SOCIAL, ECONÔMICA E AMBIENTAL

Discorrendo sobre o artigo 170 da Constituição Federal Brasileira, Michelle Lucas Cardoso Balbino salienta que:

A Ordem Econômica está orientada para solucionar os problemas não só econômicos e ambientais, mas também sociais, com fins a garantir a redução das desigualdades regionais/sociais, o pleno emprego e a função social da propriedade, todos eles intimamente ligados à questão do problema de déficit habitacional no país, temática deste trabalho¹²⁸.

O artigo 225 da Constituição Federal preconiza que todos, sem distinção, “têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo, essa responsabilidade compartilhada é reforçada pelo entendimento de que:

[...] o povo, enquanto conjunto de indivíduos que falam a mesma língua, têm costumes e hábitos assemelhados, afinidades de interesses, história e tradições comuns, é quem exerce a titularidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de uma nova visão constitucional plenamente adaptada aos interesses de uma sociedade de massa, até mesmo porque o art. 225, ao definir o bem ambiental, preceitua-o como um bem de uso comum do povo¹²⁹.

O crescimento desordenado das cidades devido ao êxodo rural, agravado pela omissão do poder público em planejar e regular adequadamente a ocupação do solo, levou muitas famílias a ocuparem áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios e encostas íngremes, aumentando os riscos de desastres naturais e a degradação ambiental.

Essa omissão do poder público não apenas ignora os preceitos constitucionais de proteção ao meio ambiente e os direitos fundamentais e sociais à moradia digna, mas também contribui para a formação de assentamentos precários e insalubres. Nessas condições, a ausência de infraestrutura básica e serviços essenciais acentua a vulnerabilidade social, resultando em um ciclo de pobreza e exclusão. Além disso, a falta de políticas públicas efetivas

128 BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2013, p. 68.

129 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**. 2 ed. São Paulo: RT, 2005, p. 25.

para garantir a segurança e bem-estar da população nessas áreas leva ao aumento da violência urbana, exacerbando os conflitos e a criminalidade, como veremos a seguir.

A REURB busca legalizar essas ocupações irregulares e melhorar as condições de vida das populações, promovendo o acesso a serviços públicos essenciais e infraestrutura adequada. Ao mesmo tempo, ela tem o objetivo de preservar o meio ambiente, implementando medidas que minimizem os impactos ambientais das áreas ocupadas. A legalização das ocupações não apenas proporciona segurança jurídica aos moradores, mas também se configura como estratégia fundamental para integrar essas áreas à cidade formal, garantindo que os direitos fundamentais, como o direito à moradia digna e a um meio ambiente equilibrado, sejam efetivamente respeitados.

A Lei nº 13.465/2017 dispõe de um vasto rol de objetivos a serem analisados pelas autoridades públicas envolvidas na regularização fundiária. O artigo 10, inciso I, prescreve que é ponto crucial da REURB: “identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”.

A ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP) representa um desafio significativo para a Regularização Fundiária Urbana e a proteção ambiental. A falta de fiscalização e a aplicação inconsistente da legislação, como a Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro) e a Resolução CONAMA nº 369/2006, dificultam a proteção eficaz dessas áreas. Para alcançar um desenvolvimento sustentável, é essencial integrar todas as etapas da regularização com uma fiscalização rigorosa e medidas preventivas, garantindo a proteção das APPs e a segurança das populações envolvidas¹³⁰.

Além disso, a situação das habitações em áreas favelizadas acrescenta outra camada de complexidade à REURB. Áreas favelizadas, devido a condições sociais e econômicas adversas, geraram a proliferação do crime organizado, vitimando a população local e impedindo que políticas de acesso à regularização fundiária fossem efetivamente implementadas, como observado no Rio de Janeiro.

¹³⁰ FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Interesse Social: Legislação e Aplicação dos Instrumentos Ambientais. In. *Ciência Florestal*, v. 28, n. 2, p. 854–862, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cflo/a/5fgDmC7YmVSGRGVz89sKsbs/?lang=pt#>>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Em contraste, a cidade de Medellín, na Colômbia, que enfrentou problemas semelhantes com o tráfico de drogas até meados dos anos 1990, conseguiu melhorar significativamente seus índices de violência, registrando uma diminuição de homicídios em 80% de 1990 a 2018¹³¹.

Esse progresso foi alcançado através de uma combinação de políticas públicas que incluíram a regularização fundiária, investimentos em infraestrutura e programas sociais voltados para a inclusão e o desenvolvimento comunitário. A experiência de Medellín demonstra que é possível reverter a espiral de violência e marginalização em áreas urbanas complexas através de estratégias integradas e sustentáveis que promovam tanto a segurança quanto o bem-estar social.

A evolução histórica do Judiciário brasileiro revela sua crescente influência na esfera social, onde suas decisões transcendem o âmbito legal e penetram profundamente nas dinâmicas sociais. A Constituição de 1988 marcou um ponto de inflexão, ampliando as responsabilidades do Judiciário na garantia de justiça social e na interpretação dos direitos fundamentais.

Este papel se tornou ainda mais evidente com a judicialização da questão social, refletindo a confiança da população na capacidade do Judiciário de mediar conflitos e promover equidade. A atuação proativa dos tribunais superiores na conformação das políticas públicas e no controle da constitucionalidade delas sublinha a importância do Judiciário como um ator fundamental para a transformação social no Brasil.

A Regularização Fundiária Urbana, como um dos desafios mais significativos enfrentados pelo país, ilustra o impacto direto do Judiciário na efetividade das políticas públicas. A integração da Agenda 2030 no planejamento estratégico do Poder Judiciário brasileiro é um exemplo concreto do compromisso com a sustentabilidade, refletindo-se em decisões que promovem a proteção ambiental, a inclusão social, a diminuição da criminalidade e o crescimento econômico equilibrado.

Em suma, a evolução do Judiciário brasileiro demonstra seu papel crucial na promoção da justiça social e na proteção dos direitos fundamentais, especialmente após a Constituição de 1988. A judicialização da questão social, a proatividade dos tribunais superiores na

¹³¹ MOREIRA, Ana Camila; ANDRADE, Luciana Teixeira. Redução dos Homicídios em São Paulo e Medellín: o que diz a literatura? Dilemas: **Revista Estudos Conflito Social**. v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <a href="https://www.scielo.br/j/dilemas/a/xdMN4gBkXMDZ6mmHQDJ8rsp/#:~:text=Em%20pouco%20mais%20de%2020,homic%C3%ADos%20e%20latroc%C3%ADos%20em%202019. Acesso em: 12 jun. 2024.

conformação das políticas públicas e o compromisso com a Agenda 2030 evidenciam a capacidade do Judiciário de mediar conflitos e promover equidade.

A Regularização Fundiária Urbana é um exemplo claro de como o Judiciário pode influenciar positivamente a efetividade das políticas públicas, assegurando que o desenvolvimento do país seja sustentável, inclusivo e economicamente equilibrado. Esse protagonismo reafirma a importância do Judiciário como um agente de transformação social, essencial para a construção de um Brasil mais justo e sustentável.

3.1 Transformando cidades: REURB e o desenvolvimento ambientalmente sustentável

A REURB é um tema de grande relevância no contexto do desenvolvimento sustentável, especialmente em áreas de interesse social, objeto do presente estudo. Este processo busca não apenas legalizar ocupações irregulares e melhorar as condições de vida das populações urbanas, mas também assegurar a proteção ambiental dessas áreas. No entanto, a harmonização entre o direito à moradia e a preservação do meio ambiente continua a ser um desafio complexo, exigindo uma abordagem integrada e eficaz:

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 projeto¹³².

No que se refere ao direito fundamental à moradia, a Constituição da República de 1988, ao estabelecer o Estado Democrático e Social de Direito, garante, desde seu preâmbulo, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e

¹³² ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização Fundiária Plena:** referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 78.

pluralista¹³³, ou seja, os esforços não são apenas dos cidadãos, mas também se necessita do Estado.

Mais uma vez, o planejamento entra aqui em cena. Planejamento e viabilidade de ação vêm antes da legislação na regularização fundiária. Os problemas territoriais que a regularização deseja enfrentar não são resolvidos com a simples promulgação de uma lei. Para que a legislação específica ao assentamento seja elaborada, é necessário que, antes, sejam dispendidos tempo e recursos financeiros aos estudos da área, que aumentarão a viabilidade de aplicação e os efeitos positivos da própria legislação sobre o desenvolvimento do assentamento e do município. O planejamento também deve fazer parte do processo de decisão dos elementos infraestruturais. Soluções de baixo custo e com elevados níveis de durabilidade nos projetos arquitetônicos e urbanísticos são importantes, porém, o baixo custo não pode interferir na qualidade das obras realizadas [...] Como muitas pessoas não possuem condições financeiras para bancar esse tipo de despesa, elas acabam voltando a habitar em um local que não lhes garante boa qualidade de vida¹³⁴.

A Constituição Federal trouxe a proteção ambiental para o centro das preocupações nacionais, estabelecendo-a como um direito essencial à qualidade de vida e à dignidade humana, especialmente no artigo 225. Este artigo atribui tanto ao poder público quanto à coletividade a responsabilidade pela preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado¹³⁵. De forma expressa, o artigo 23¹³⁶, VI, da CF estabelece que proteger o meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável reforça e complementa esses princípios constitucionais, propondo um compromisso global com a erradicação da pobreza, a proteção ambiental e a promoção da prosperidade para todos até 2030. Composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, a Agenda 2030 aborda questões interconectadas, como saúde, educação, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental, exigindo a colaboração de todos os setores da sociedade, incluindo governos, setor privado, sociedade civil e indivíduos.

¹³³ GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 85–101, 2022. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁴ GRANJA, L. S.; MAGALHÃES, A. F. Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/rNFyMKhfnzHnwjxPFJTqnS/?lang=pt#>>. Acesso em: 14 jun. 2024.

¹³⁵ BENTO, Helite Rosa. A Proteção do Meio Ambiente Urbano, quando da definição do plano diretor da cidade. **Seara Jurídica**, v. 1, n. 9, jan/-jun. 2013. Disponível em: http://web.unijorge.edu.br/sites/searajuridica/pdf/anteriores/2013/1/searajuridica_2013_1_pag27.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁶ CF. Art. 23 [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

A implementação eficaz dos ODS depende da integração dessas metas nas políticas e planos nacionais, refletindo o compromisso global com um desenvolvimento equilibrado e sustentável, em sintonia com os princípios já consagrados na Constituição Federal.

No mesmo sentido, o STF já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações¹³⁷. Esta interpretação reforça o princípio da solidariedade intergeracional que atua, segundo Gabrielle Kölking, Guilherme Massaù e Maquiel Daros, como “um dever para garantir o direito fundamental ao meio ambiente das futuras gerações”¹³⁸, consolidado pela Declaração do Meio Ambiente, da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, de 1972, em seu Princípio 2:

Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora, e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados¹³⁹.

Este cuidado ao meio ambiente proposto pelo princípio da solidariedade intergeracional, atribuindo responsabilidade a quem deteriora a pretensão de um ambiente equilibrado no futuro às próximas gerações¹⁴⁰, foi considerado presente no artigo 225 de nossa Carta Magna, de acordo com a hermenêutica do STF, no RE 654.833, do Estado do Acre (AC/2020), como bem descrito no voto do ministro Edson Fachin:

137 “Agravio regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas asseguratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravio regimental não provido.” (RE 658.171-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 28.04.2014).

138 KÖLLING, Gabrielle; MASSAÙ, Guilherme Camargo; DAROS, Maquiel. A Solidariedade Intergeracional: o caminho para garantir o meio ambiente saudável. In. **Revista Destaques Acadêmicos**, vol. 8, nº 2, 2016, pp. 261-274, Lajeado. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/1025>. Acesso em: 13 de jul. 2024, p. 263.

139 ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo de 1972 – Declaração Sobre o Ambiente Humano.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

140 KÖLLING, Gabrielle; MASSAÙ, Guilherme Camargo; DAROS, Maquiel. A Solidariedade Intergeracional: o caminho para garantir o meio ambiente saudável. In. **Revista Destaques Acadêmicos**, vol. 8, nº 2, 2016, pp. 261-274, Lajeado. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/1025>. Acesso em: 13 de jul. 2024.

É direito, portanto, que envolve questão intergeracional inegável, envolvendo a obrigação da atual geração em assegurar não apenas a qualidade do meio ambiente presentemente, mas também em garantir que as futuras gerações encontrem em seu habitat as necessárias condições de manutenção da própria existência e dos demais seres vivos. Por essa razão fundamental, é direito que se distingue dos demais direitos assegurados pelo ordenamento jurídico, e que atrai também um regime prescricional distinto, que decorre da conjugação das normas decorrentes dos artigos 37, § 5º; 225, *caput* e § 3º; e 1º, inciso III do texto constitucional¹⁴¹.

Essa orientação reforça a importância da participação ativa de todos os setores da sociedade na proteção ambiental, reconhecendo que a preservação do meio ambiente é fundamental para a garantia dos direitos humanos e a promoção de um desenvolvimento sustentável. Além disso, o STF tem reiterado que a responsabilidade compartilhada entre governo e cidadãos é crucial para a efetividade das políticas ambientais, como veremos a seguir.

Da mesma maneira, é dever da Municipalidade zelar pelo adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, consoante se infere do artigo 30 VIII, da Constituição Federal.

A preocupação com o meio ambiente para as presentes e futuras gerações está presente na Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB) ao estabelecer que a regularização urbana dos núcleos consolidados em áreas de preservação permanente deve obedecer aos preceitos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

O Código Florestal estabelece como premissa que “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei” (artigo 8º).

Segundo a dicção do artigo 11, § 2º da Lei 13.465/2017, uma vez constatada a existência de núcleo urbano informal situado em APP, área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, a REURB obrigatoriamente deve ser precedida de elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, fazendo expressa referência aos artigos 64 e 65 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

¹⁴¹ STF - RE: 654833 AC, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2020.

Assim, na REURB-S, objeto do nosso estudo, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, o projeto de regularização fundiária urbana em APP deve conter os requisitos previstos no artigo 64 do Código Florestal:

Art. 64. Na REURB-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Analizando o artigo 65 do Código Florestal, aplicável à REURB-E, isto é, aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda, percebe-se mais rigor quanto aos requisitos do estudo técnico:

Art. 65. Na REURB-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Conforme salienta Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite:

Os elementos são um pouco mais minuciosos em relação à hipótese de interesse social, o que é justificável, na medida em que, não se tratando de população de baixa renda a beneficiária, maior cautela se deve ter na ponderação entre a questão ambiental e a questão da moradia¹⁴².

Portanto, através da REURB, o legislador possibilitou a legalização de núcleo urbano informal situado em APP desde que obedecidos os parâmetros fixados no Código Florestal, dentro das hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental. Com efeito, visou o legislador equilibrar a preservação ambiental com os princípios constitucionais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, promoção do direito à moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

¹⁴² LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização Fundiária Urbana em Áreas ambientalmente protegidas. In: PIRES, Felipe; CHIARELLO, Lilian Regina Gabriel. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana.** [obra virtual]. São Paulo: Almedina, 2019, p. 29.

Cabe assinalar, neste ponto, por relevante, que o direito à moradia — que representa prerrogativa constitucional deferida a todos (CF, art. 6º) — qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161). A essencialidade desse direito é também proclamada por declarações internacionais que o Brasil subscreveu ou a que o nosso país aderiu, valendo referir, dentre elas, a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), que dispõem sobre o reconhecimento do direito à moradia como expressão de um direito fundamental que assiste a toda e qualquer pessoa¹⁴³.

Pode-se afirmar que a REURB, tal como prevista no texto legal, atua em conformidade com os vetores de proteção ambiental e justiça social, reforçando a importância de uma urbanização que respeite e preserve os recursos naturais enquanto promove o bem-estar das populações. Dessa forma, através da REURB, é possível legalizar ocupações irregulares de forma sustentável, prevenindo a degradação ambiental e garantindo que as áreas urbanas sejam desenvolvidas de maneira responsável e segura.

Para Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite:

Inevitavelmente, áreas ambientalmente protegidas acabam sendo ocupadas, o que parece colocar em contraposição o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização fundiária resolve essa equação, pois faz concessões a um e outro interesse, resultando no equilíbrio. Assim, a regularização fundiária é possível em áreas objeto de proteção ambiental, desde que determinados requisitos sejam observados. Não se trata, portanto, de aceitação irrestrita e irresponsável dessas ocupações em detrimento da proteção ao meio ambiente¹⁴⁴.

Para alcançar uma verdadeira coesão entre o direito à moradia e a preservação ambiental, é fundamental reconhecer os desafios inerentes à aplicação da REURB. De acordo com Antonieta Gonçalves e Élcio Rezende, é papel do “município evitar a expansão da cidade para locais onde haja valorosa vegetação, local de abrigo da fauna e flora, ou para locais onde recursos hídricos sejam importantes para a efetivação de um meio ambiente equilibrado”¹⁴⁵. A falta de fiscalização adequada e o desrespeito às áreas mínimas de preservação permanente são fatores que agravam essa situação, indicando a necessidade urgente de políticas mais rigorosas e integradas.

143 STF - **RE 407.688**, rel. min. Cesar Peluso, voto do min. Celso de Mello, j. 8-2-2006, P, DJ de 6-10-2006.

144 LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização Fundiária Urbana em Áreas ambientalmente protegidas. In: PIRES, Felipe; CHIARELLO, Lilian Regina Gabriel. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**. [obra virtual]. São Paulo: Almedina, 2019, p. 32.

145 GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 85–101, 2022. Acesso em: 12 jun. 2024.

A ausência de políticas públicas eficazes e a falta de prevenção quanto aos danos ambientais são questões que frequentemente chegam ao Poder Judiciário, que tem se mostrado vigilante e proativo na defesa do meio ambiente. O Judiciário, ao receber essas demandas, atua como um guardião dos direitos ambientais, garantindo que a legislação seja cumprida e que as ações necessárias para a proteção e preservação do meio ambiente sejam efetivamente implementadas como, por exemplo, na ADI 5675/MG e na ADI 4529/MT.

Na ADI 5675/MG, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em 2017, foram questionados dispositivos de uma Lei Estadual de Minas Gerais (Lei nº 20.922/2013) que criava o instituto da “ocupação antrópica consolidada em área urbana”. Consta na inicial que o referido instituto “estabeleceu o conceito de área urbana consolidada e flexibilizou as normas relativas aos casos de intervenção e ocupação em áreas de preservação permanente, em total descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União”.

Em 2021, por decisão unânime, os ministros da Suprema Corte acompanharam o voto do Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, que determinou que a competência estadual deveria seguir os ditames da Lei Federal nº 11.977/2009, vigente à época. O legislador estadual, portanto, deveria apenas regular os preceitos da Lei Federal e adaptá-los ao contexto local, sempre em benefício do meio ambiente, e não permitindo que o meio ambiente apenas arcasse com os danos.

Por tais razões, a única possibilidade aberta ao legislador estadual, no caso, teria sido regular a norma federal para adaptá-la às peculiaridades locais ou, eventualmente, ampliar as restrições nela contidas em benefício do meio ambiente, não lhe sendo lícito flexibilizá-la em detrimento do valor protegido¹⁴⁶.

Já na ADI 4529/MT, o STF declarou inconstitucionais normas do Estado do Mato Grosso que dispensavam a realização de estudo de impacto ambiental para o licenciamento de hidrelétricas que geravam entre 10 e 30 Mega Watt (MW), ou obras em locais de inundação abaixo de 13km². Segundo a Suprema Corte, a lei do Mato Grosso, ao estabelecer que o licenciamento ambiental é necessário apenas para hidrelétricas com capacidade acima de 30 MW, divergiu da legislação federal, criando regras próprias em vez de apenas complementares.

A lei estadual introduziu um critério adicional de extensão da área inundada, que não está presente na norma federal. Além disso, ao excluir o licenciamento para projetos potencialmente poluidores, a lei violou o artigo 225 da Constituição, que assegura o direito a

¹⁴⁶ STF – ADI: 5.675 MG 0054670-06.2017.1.00.0000, ministro relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022.

um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Ministra relatora concluiu que atividades econômicas, como a exploração de recursos hídricos para hidrelétricas, são consideradas legais e constitucionais somente se seguirem as normas de proteção ambiental. Outros Ministros também concordaram com essa interpretação.

Conforme se observa pelos precedentes jurisprudenciais citados, o controle exercido pelo Judiciário é efetivo e vigilante, assegurando que as normas ambientais sejam cumpridas de maneira estrita e que qualquer tentativa de desvio ou mitigação dos padrões estabelecidos seja prontamente corrigida. Sua atuação firme reforça a importância de uma abordagem equilibrada que concilie o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental, em conformidade com os preceitos constitucionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Dessa maneira, fica evidente que o Judiciário não coaduna com interpretação alargada das regras relativas ao meio ambiente. O entendimento é claro: a proteção ambiental é um princípio inegociável que deve ser rigorosamente observado. A Lei da REURB, portanto, deve ser aplicada com extrema responsabilidade, garantindo que as medidas de regularização não comprometam a integridade dos ecossistemas.

A lei da REURB também estabelece requisito para regularização de área abrangida por Unidade de Conservação de Uso Sustentável, nos termos da Lei 9.985/2000 (artigo 11, § 3º, da Lei nº 13.465/2017). Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (artigo 40-A, § 1º da Lei nº 9.985/2000). Nesses casos, para a REURB exige-se a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Nos casos em que a ocupação decorrente da REURB tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* (artigo 11, § 4º, da Lei nº 13.465/2017).

A dinâmica da informalidade urbana é complexa, especialmente ao se considerar a população vulnerável que habita as áreas de risco. Essas populações frequentemente ocupam terrenos impróprios para moradia, como encostas íngremes e margens de rios, devido à falta de opções acessíveis no mercado formal de habitação.

A precariedade dessas áreas aumenta a exposição a desastres naturais, como deslizamentos e inundações, exacerbando a vulnerabilidade social e econômica dessas comunidades. Além disso, a falta de fiscalização adequada e a ausência de políticas públicas efetivas para a regularização fundiária e a melhoria das infraestruturas contribuem para a perpetuação dessa situação. Assim, a interação entre a incapacidade regulatória do Estado e as forças econômicas do mercado imobiliário resulta em um ciclo vicioso de informalidade e vulnerabilidade, onde as populações marginalizadas são as mais afetadas¹⁴⁷.

Todavia, a Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas asseguratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso das ADI's 5675/MG e 4529/MT, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

Dessa maneira a REURB desempenha um papel crucial na promoção do desenvolvimento sustentável, especialmente em áreas de interesse social. A implementação deste instituto visa melhorar as condições de vida das populações urbanas ao mesmo tempo que busca a conservação ambiental. Contudo, a execução efetiva dos instrumentos ambientais previstos na legislação enfrenta diversos desafios.

É essencial que o Poder Público, ao formular e aplicar políticas públicas, considere as realidades socioeconômicas e busque soluções inclusivas que realmente atendam às necessidades da população, garantindo um desenvolvimento urbano sustentável e equitativo – e, não apenas se preocupe com a mera regularização formal desconectada da realidade social.

A propósito, tanto o Ministério Público quanto o Oficial de Registro de Imóveis, têm importante papel fiscalizador das medidas necessárias nos projetos de regularização fundiária. Destaca-se o artigo 5º do já aventado Provimento nº 158/2023:

¹⁴⁷ MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana.** 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

Art. 5º As Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal realizarão de forma contínua, no âmbito de suas competências, o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária urbana previstas no Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, inclusive mediante comunicações ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas nos casos de eventual omissão injustificada dos gestores públicos.

Paulo Antônio Locatelli considera que “o saneamento básico não tem esse nome por acaso, em se tratando de REURB é considerado como serviço essencial, primário e inafastável, que deve ser garantido pelos responsáveis pela regularização”¹⁴⁸. Assim, além do MP ter o dever de averiguar se o município regulariza o domínio, também deve averiguar se o ente implanta, concomitantemente à REURB, as ações urbanísticas, ambientais e sociais que a lei se refere.

Vanêscia Buzelato Prestes consigna que caberá ao Ministério Público,

[...] por meio do Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, instaurar Procedimento Administrativo de Acompanhamento (preferencialmente) ou procedimento análogo, Inquérito Civil (em caso de irregularidade previamente configurada), para acompanhar, em cada município, a efetiva implantação das obras de infraestrutura essencial e dos parâmetros urbanísticos e ambientais previstos no projeto de Reurb aprovados¹⁴⁹.

Ao discorrer sobre os procedimentos na REURB, a mesma autora retoma que os requisitos de infraestrutura essenciais deverão constar do Projeto de Regularização Fundiária, o qual deverá ser levado a registro com a CRF. Caberá também ao Registrador proceder ao controle por meio das notas devolutivas em nome da segurança jurídica e da função social dos registros públicos:

Para tanto, quando o caso, o registrador emitirá nota devolutiva com tais exigências (art. 42, parágrafo único, da Lei 13.465/17; art. 40, parágrafo único do Decreto 9.310/18), a fim de constar da CRF o projeto de regularização com cronograma de obras e garantias financeiras, bem como o projeto urbanístico¹⁵⁰.

A ocupação desordenada de áreas impróprias, como margens de rios e encostas com alta declividade, resulta em riscos de alagamentos e desmoronamentos, colocando em perigo a vida dos moradores e prejudicando a qualidade ambiental. Portanto, para que a regularização fundiária contribua efetivamente para o desenvolvimento sustentável, é necessário que todas as etapas do processo sejam integradas, com uma fiscalização rigorosa e o cumprimento das

¹⁴⁸ LOCATELI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente:** os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 390.

¹⁴⁹ PRESTES, Vanêscia Buzelato. Procedimentos na REURB: a atuação dos municípios. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB Regularização Fundiária Urbana:** aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021, p. 116.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 111.

normas ambientais estabelecidas¹⁵¹. Como ressaltam Antonieta Caetano Gonçalves e Elcio Nacur Rezende:

[...] a questão ambiental perpassou por toda a Lei da REURB, sendo requisito para aprovação da REURB. O art. 11, § 2º, determinou a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da REURB, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais em todas as constatações de existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, sempre com observância dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Igual proteção recebeu a área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admite regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior¹⁵².

Esses desafios não são apenas teóricos, mas se manifestam concretamente em eventos recentes, como as graves enchentes no Rio Grande do Sul. Essas enchentes foram exacerbadas por uma combinação de mudanças climáticas, ocupação irregular do solo e alterações nas políticas públicas e legislações ambientais. A situação no Rio Grande do Sul exemplifica como a falta de uma abordagem integrada e eficaz na regularização fundiária e na fiscalização ambiental pode levar a desastres que ameaçam tanto a vida das pessoas quanto a integridade do meio ambiente.

Em 2020, o Legislativo Estadual e o Governo do Rio Grande do Sul realizaram mais de 480 alterações no Código Estadual do Meio Ambiente, uma das quais gerou grande debate e, à luz do desastre climático recente no Estado, revelou-se particularmente preocupante: a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)¹⁵³. A LAC, regulamentada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), é um procedimento simplificado que permite a obtenção de licenças ambientais com base na declaração de conformidade do proponente, comprometendo-se a seguir normas e critérios estabelecidos. Na LAC, o Estado renuncia ao seu poder de fiscalização prévia, transferindo a responsabilidade ao empreendedor do setor

¹⁵¹ FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Interesse Socia: Legislação e Aplicação dos Instrumentos Ambientais. In: *Ciência Florestal*, v. 28, n. 2, p. 854–862, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cflo/a/5fgDmC7YmVSGRGVz89sKsbs/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁵² GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 2, p. 85–101, 2022. Acesso em: 12 jun. 2024, p. 97.

¹⁵³ Rio Grande do Sul: governança para prevenir desastres climáticos. O eco [site]. 2024. Disponível em: <https://oeco.org.br/columnas/rio-grande-do-sul-governanca-para-prevenir-desastres-climaticos/>. Acesso em 22 jul. 2024.

imobiliário, que apresenta documentos de forma unilateral, com inspeções ocorrendo apenas posteriormente. Isso afeta diretamente os princípios de precaução e prevenção na proteção do meio ambiente.

Outro exemplo é a tragédia ocorrida no Espírito Santo neste ano de 2024. As chuvas, em alguns municípios no sul do Estado, como em Mimoso do Sul, registraram mais de 700 (setecentos) milímetros em volume, marcando o local com uma das maiores inundações da história¹⁵⁴. A região é serrana e caracterizada pelo uso inadequado do terreno, com construções em áreas de declive acentuado e margens de rios, sem a devida fiscalização e proteção ambiental por parte do Estado.

Para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), “A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento”¹⁵⁵.

Portanto, as políticas públicas de defesa do meio ambiente e a legislação específica não podem ser relativizadas ou simplesmente abolidas – a REURB é uma legislação que preceitua a defesa do meio ambiente em toda sua extensão, entretanto, para a sua adequação e implementação, necessita também de outras legislações.

Em que pese a Regularização Fundiária ter sua regulamentação própria, ela busca em outros atos normativos um diálogo de fontes para a verdadeira interpretação pro natura. Tratando-se de Regularização Fundiária de núcleo existente em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável, o Decreto que trata desse assunto remete, respectivamente, à Lei nº 12.651/12, Código Florestal, e à Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, Lei do SNUC. Para os núcleos situados em áreas de preservação permanente ou área de proteção de mananciais definidas pelos entes federados, o §3º do artigo 3º do Decreto nº 9.310/18, condiciona a regularização à observância dos artigos 64 e 65 do Código Florestal e diz que será obrigatório a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de Regularização Fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias¹⁵⁶.

A ausência de ações efetivas na regulamentação dessas áreas pode ser apenas o início de desastres maiores, evidenciando a necessidade urgente de uma gestão ambiental mais rigorosa e de políticas públicas que promovam a ocupação responsável e a preservação dos

¹⁵⁴ “Inundações são alerta de que mudança climática exige resposta coletiva e coordenada” In. Folha de São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2024/04/o-desafio-das-enchentes-no-espírito-santo.shtml>>. Acesso em: 14 de junho de 2024.

¹⁵⁵ STJ. **REsp 1.518.490/SC**, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15.10.2018.

¹⁵⁶ SOUZA, Daniel Brasil de; REZENDE, Elcio Nacur. Regularização fundiária como fator preponderante na preservação do meio ambiente urbano. **Direito e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 194–210, 2023, p. 206.

recursos naturais, como política de prevenção da população devido às consequências das mudanças climáticas que tendem ser severas.

O deslizamento de encostas, fenômeno natural que pode ocorrer em qualquer área com alta declividade, especialmente quando acompanhado de eventos pluviométricos intensos e/ou prolongados, é um ponto a ser considerado durante o processo de regularização. A remoção da vegetação nativa associada à ocupação desordenada, à ausência/existência precária de sistemas de drenagem de águas pluviais e à alta densidade populacional podem comprometer ainda mais o equilíbrio precário das áreas em questão [...] ainda outros pontos devem ser levados em consideração para a análise dos riscos em encostas. São eles: observação da área em declive, para saber se houve cortes na estrutura do terreno e, em caso afirmativo, qual a altura do corte realizado; inclinação atual do terreno; presença de blocos rochosos sob as moradias; cicatrizes de escorregamento; tipo da estrutura – alvenaria, madeira ou outra – dentre outros fatores¹⁵⁷.

Fatores ambientais vão além do desmatamento de vegetação, gerando impermeabilidade no solo, na grande maioria dos casos, isto está relacionado com a falta de saneamento básico, podendo gerar contaminação da fauna, de lençóis freáticos e proliferação de doenças; ainda ocasiona indisponibilidade de água tratada - afetando sobremaneira a população local, podendo expandir esses problemas a toda cidade¹⁵⁸.

Entretanto, a Lei da REURB, de acordo com seu artigo 2º, inc. I, dispõe que o processo da Regularização Fundiária, tem como objetivo “a melhoria das condições urbanísticas e ambientais do núcleo a ser regularizado em relação à situação de ocupação anterior”.

Merece destaque a colocação legislativa que foca mais na solução do problema de irregularidade do que no discurso vago do que deveria ter sido feito antes que o núcleo se consolidasse. Por buscar sempre a melhoria da situação irregular para a situação regular, a norma parte do pressuposto que os danos da irregularidade já estão consolidados e, portanto, não seria possível a recuperação ideal e, sim, a possível, o que justifica a flexibilização de diversos institutos ambientais, registrais e urbanísticos. Não se trata da criação de novos espaços urbanos onde se deve obedecer a critérios, a aprovação e a restrições para uma cidade ordenada e planejada, mas, sim, de trazer para a legalidade uma parte da cidade que já existe de fato, já consolidada e que fica à margem dos benefícios da legalidade¹⁵⁹.

¹⁵⁷ FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Interesse Socioambiental: Legislação e Aplicação dos Instrumentos Ambientais. In: *Ciência Florestal*, v. 28, n. 2, p. 854–862, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cflo/a/5fgDmC7YmVSGRGVz89sKsbs/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁵⁸ FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Interesse Socioambiental: Legislação e Aplicação dos Instrumentos Ambientais. In: *Ciência Florestal*, v. 28, n. 2, p. 854–862, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cflo/a/5fgDmC7YmVSGRGVz89sKsbs/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁵⁹ SOUZA, Daniel Brasil de; REZENDE, Elcio Nacur. Regularização fundiária como fator preponderante na preservação do meio ambiente urbano. *Direito e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 194–210, 2023, p. 205.

Essa abordagem legislativa da REURB é fundamental para enfrentar os desafios das ocupações irregulares consolidadas, reconhecendo que a situação ideal de recuperação ambiental pode não ser viável. Ao focar na regularização das áreas já ocupadas, a lei promove a inclusão social e a melhoria das condições de vida das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que busca minimizar os impactos ambientais negativos. Essa flexibilização dos institutos ambientais e urbanísticos não deve ser vista como um enfraquecimento da proteção ambiental, mas sim como uma adaptação necessária à realidade urbana complexa e dinâmica das cidades brasileiras.

Sobre as espécies de REURB, Ivan Carneiro Castanheiro aponta que:

Ainda pode ser incluída como outra espécie de REURB, a denominada “REURB Inominada”, prevista no artigo 69 da Lei 13.465/2017, aplicável às glebas parceladas anteriormente a 19/12/1979, para as quais há extrema flexibilização das normas urbanísticas e ambientais visando sua regularização, a qual é mais registrária do que sustentável, fugindo aos princípios do art. 9º, § 1º e aos objetivos do art. 10. Bastará uma certidão do Município no sentido de estar o núcleo urbano informal integrado à cidade, para que a regularização ocorra sem a necessidade dos estudos técnicos, de aprovação municipal ou de Certidão de Regularização Fundiária, bastando uma planta e um memorial descritivo, subscrita por profissional competente, com ART ou RRT (dispensada em caso de ser agente público), conforme previsão do art. 21, § 2º, I e do § 3º do Decreto 9.310/18¹⁶⁰.

Embora haja tal flexibilização, segundo Jocsã Araujo Moura, a REURB é promovida “sem prejuízo das sanções cabíveis (penais, cíveis, administrativas), decorrentes de irregularidades no loteamento ou na incorporação, em desacordo com a Lei nº 6.766/1979”¹⁶¹. A integração dessas áreas à legalidade permite que os moradores tenham acesso a serviços essenciais, como saneamento básico e água tratada, contribuindo para a redução da proliferação de doenças e a contaminação ambiental.

Dessa forma, a REURB não apenas regulariza o espaço urbano, mas também promove um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, alinhando-se aos princípios constitucionais de justiça social e proteção ao meio ambiente.

¹⁶⁰ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Considerações gerais sobre REURB. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATTELI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021, p. 94.

¹⁶¹ MOURA, Jocsã Araujo. **Regularização Fundiária Urbana**. Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Boa Esperança, Espírito Santo, 2017. Disponível em: https://www.gove.digital/wp-content/uploads/2019/06/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 23 jul. 2024, p. 09.

3.2 Segurança e legalidade: a REURB e seu efeito na criminalidade – uma análise comparativa com a Colômbia

Para analisar o impacto da REURB na segurança e legalidade, destaca-se inicialmente o caso do Rio de Janeiro, uma das cidades brasileiras mais afetadas pela ocupação irregular e pela criminalidade. No Rio de Janeiro, as favelas e comunidades informais representam um desafio significativo tanto para a segurança pública quanto para a urbanização ordenada. Conforme destaca Ricardo Mendes Villafane Gomes:

[...] o urbanismo e a criminalidade não são fenômenos inseparáveis. De fato, existe uma nítida correlação no processo de urbanização saudável e a diminuição do número de delitos. Quanto mais se recuperam espaços públicos, implementam serviços básicos de saneamento, iluminação, calçadas, lazer e moradia, há uma tendência de redução do quantitativo de crimes e das desordens urbanas¹⁶².

A ausência de regularização fundiária contribui para um ambiente de vulnerabilidade social e insegurança, onde a falta de serviços básicos e a presença de áreas não regulamentadas facilitam a atuação de organizações criminosas, e o conceito conhecido como tolerância precária às favelas. Este conceito se refere:

[...] à forma específica como os poderes públicos nelas intervêm. Historicamente, tais iniciativas mantiveram o status jurídico ilegal, permitindo, a qualquer momento, a remoção das favelas. Segundo Stephen Conn (1968), os poderes públicos mantiveram essa precariedade fundiária para assinalar que, ao menos juridicamente, elas não deveriam existir. As favelas eram consideradas espaços de exceção, conforme sublinha o célebre jurista Barbosa Lima Sobrinho (1957), ao afirmar que a aplicação de sanções legais não constituiu um obstáculo à multiplicação e expansão delas¹⁶³.

A própria definição do que seja a palavra “favela” – *slum* do inglês – segundo Raquel Rolnik e Danielle Klintowitz¹⁶⁴ significa assentamentos precários ou clandestinos, sem acesso à luz e água legalmente. No Brasil isso se torna o meio de moradia das populações menos favorecidas e tem como principal natureza a ocupação de terra, seja privada ou pública. E são nestes espaços em que a criminalidade se instala, utilizando-se da vulnerabilidade da população

¹⁶² GOMES, Ricardo Mendes Villafane. **O Caso da Vila DNOCS, em Sobradinho/DF:** a urbanização e o impacto na redução da criminalidade. Dissertação – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2019. 137 f., p. 97.

¹⁶³ GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, C. R. 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**, v. 23, p. e202103, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/s4pgJmzrsfMfsVwGZw4xdnB/#>. Acesso em: 15 jun. 2024.

¹⁶⁴ ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. Cidade ou Favela? Resenha do livro “Planeta Cidade: Mike Davis, 2006. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/393/373>. Acesso em: 12 jun. 2024, p. 188-119.

ali residente e a falta de acesso ao policiamento, o crime organizado constrói sua infraestrutura que, no caso do Rio de Janeiro, pode ser entendido como o tráfico de drogas e armas e a milícia.

A conclusão mais geral é que, por uma espécie de efeito boomerang, o próprio enquadramento do debate é um dos elementos que reproduz o problema que se quer resolver. Entretanto, o centro do argumento focaliza, em particular, um dos mais perversos efeitos desse enquadramento - a criminalização das populações residentes nos "territórios da pobreza", aqui representados pelas favelas. A ironia é que elas são chamadas de "comunidades" pela polícia, pela população da cidade e pelos próprios moradores. A expansão da violência urbana parece estar umbilicalmente ligada à economia internacional da droga, em particular da cocaína, que se acrescentou à secular cadeia produtiva, muito mais modesta, da maconha. O tráfico em pontos fixos, ao mesmo tempo em que, sendo ilegal, não pode prescindir do recurso à violência privada, confere uma base estável que permite a reprodução continuada dessa forma de "capitalismo aventureiro", para usar a expressão de Max Weber. Por isso, muitas outras atividades criminais, violentas ou não, que raramente têm capacidade de se reproduzir sem interrupção, tendem, direta ou indiretamente, a gravitar em torno dele. A histórica segregação espacial, que corresponde a uma espécie de ecologia da desigualdade social, favoreceu a que essa ponta do tráfico internacional, relacionada ao comércio a retalho para o consumo final, tivesse um de seus canais concentrado nas favelas, entre outras "periferias". Isso redefiniu a imagem pública desses territórios e afetou profundamente o entendimento coletivo de seu lugar na organização urbana¹⁶⁵.

No mesmo sentido, a lição de José Renato Nalini:

A concentração de um elevado número de pessoas carentes predispõe o convívio a uma situação de permanente conflito. Se a criminalidade não é um fato atribuível apenas ao pobre, não há dúvidas de que os índices mais alarmantes coincidem com as regiões de menor qualidade de vida¹⁶⁶.

A implementação da REURB em espaços favelizados de todo o país, a exemplo do Rio de Janeiro, visa transformar essas áreas, trazendo-as para a legalidade e integrando-as ao tecido urbano formal da cidade. Ao regularizar a posse e uso do solo, a REURB contribui para a redução da criminalidade ao fortalecer a presença do Estado e melhorar as condições de vida dos moradores.

A segurança jurídica proporcionada pela regularização fundiária é fator primordial de incentivo a investimentos em infraestrutura e serviços públicos, como saneamento, iluminação e policiamento, que são essenciais para a redução da violência e a promoção da segurança. Conforme salienta Paulo Sérgio Ferreira Filho:

¹⁶⁵ SILVA, Luiz Antônio Machado da. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, p. 283–300, maio de 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/GKPh5kRxjqKDHPWjYdPn3pn/#>>. Acesso em: 12 jun. 2024, p. 284.

¹⁶⁶ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 152.

[...] nas comunidades e assentamentos informais, até mesmo concessionárias de serviço público não se sentem seguras para oferecer os serviços. Sendo difícil a identificação do proprietário de um imóvel que serve como um ramal de serviços públicos oferecidos (serviços de água, luz, televisão e gás, por exemplo), a responsabilização do consumidor se torna remota, o que desincentiva o investimento das empresas nessas áreas acentuando ainda mais a pobreza local. Muitas vezes as casas não possuem nem um código postal, ficando quase impossível enviar contas, encaminhar notificações, cobranças e intimações¹⁶⁷.

A população que reside nas favelas, além das dificuldades estruturais, frequentemente torna-se vítima da violência associada ao crime organizado, que coage os jovens a se envolverem com atividades criminosas ou os atrai como última alternativa, em função da ausência de políticas públicas de inclusão social. A situação é agravada pela violência policial, que muitas vezes se manifesta de forma indiscriminada e abusiva, perpetuando um ciclo de insegurança e marginalização.

Essa combinação de fatores cria um ambiente onde a vulnerabilidade é exacerbada, minando as oportunidades de desenvolvimento e perpetuando a exclusão social e econômica dos habitantes dessas comunidades.

A superposição do "problema da segurança" com o "problema das favelas", ao gerar demandas de isolamento a ser implementado pela repressão policial, acaba por concentrar o foco da política de segurança sobre os espaços físicos, mais do que sobre as práticas das categorias sociais que os ocupam. A barreiraposta a cargo da atividade policial se dirige não tanto a grupos sociais específicos quanto ao controle e segregação territorial de áreas urbanas tidas como perigosas. Fecha-se, assim, o círculo de ferro que redesenha o espaço da cidade, na formulação dominante, a partir da relação entre violência urbana e "sociabilidade violenta": de um lado, os bairros ligados ao varejo fixo de drogas, situados nas áreas de favela; de outro, as organizações policiais impondo (por delegação, como venho repetindo) a redefinição das favelas como "complexos" territoriais a serem militarmente combatidos e confinados¹⁶⁸.

Em 2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) açãoou o Supremo Tribunal Federal com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – a ADPF nº 635, que posteriormente ficou conhecida como "ADPF das Favelas", que segue ainda em tramitação¹⁶⁹.

¹⁶⁷ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Rev Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018, 1461.

¹⁶⁸ SILVA, Luiz Antônio Machado da. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, p. 283-300, maio de 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/GKPh5kRxjqKDHPWjYdPn3pn/#>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁶⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 12 jun. 2024.

A petição, de modo geral, questiona dois decretos estaduais que regulamentam a política de segurança no estado do Rio de Janeiro. O PSB solicita o reconhecimento das graves violações de direitos humanos cometidas pelas forças policiais nas favelas e a implementação de medidas concretas para reduzir a letalidade policial, além de garantir justiça às vítimas dessas operações. Essa ação busca enfrentar a violência estatal e promover uma política de segurança pública mais humana e eficaz, que respeite os direitos fundamentais dos moradores das comunidades afetadas.

Uma das medidas decididas no bojo da ADPF 635 foi a limitação de incursões policiais e do uso de helicópteros policiais durante a pandemia de Covid-19 em áreas de favelas. Entretanto, essa restrição permitiu que o crime organizado se expandisse nesse período¹⁷⁰. O descumprimento da decisão judicial resultou em incursões policiais que ocasionaram a morte de muitos inocentes. Em 2021, por exemplo, nos casos do Morro do Jacarezinho e do Complexo do Salgueiro, houve um total de 195 mortes de civis. Em 2020, confrontos entre a polícia e o crime organizado resultaram em 170 mortes de pessoas residentes em favelas no Rio de Janeiro.

Se compararmos essa situação no Brasil com a de outra cidade que também sofreu com a violência gerada pelo tráfico de drogas, como Medellín, na Colômbia, onde o Cartel de Medellín, liderado pelo narcotraficante Pablo Escobar, e o Cartel de Cali, liderado por Gilberto J. R. Orejuela, se confrontavam com as forças policiais colombianas, vemos uma abordagem diferente para enfrentar a violência urbana.

Em Medellín, foram implementadas políticas públicas voltadas para a reorganização e ocupação de territórios urbanos, promovendo uma estratégia mais abrangente e integrada para lidar com a criminalidade e melhorar as condições de vida da população.

Um dos marcos dessa transformação foi a descentralização do poder em 1991, que permitiu às cidades colombianas, como Medellín, maior autonomia para enfrentar seus problemas locais. Sob a liderança de prefeitos como Sergio Fajardo (2004-2007), a cidade adotou um modelo de "urbanismo social", focando em projetos de infraestrutura que promoviam a inclusão social e a redução da violência. Projetos como o *Metrocable*, um sistema de teleférico que conecta as comunidades mais pobres às áreas centrais da cidade, e os "Parques

¹⁷⁰ NASCIMENTO, Rafael. Polícia relata ao CNJ expansão do CV após restrições a operações em favelas e diz que 1,7 mil lugares do RJ são sob domínio do crime. **G1**. Publicado em: 10 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/10/relatorio-da-ccj-aponta-expansao-do-trafico-aos-restricoes-a-operacoes-em-favelas.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Biblioteca", que combinam bibliotecas com centros comunitários e espaços públicos, são exemplos desse enfoque¹⁷¹.

Adicionalmente, a abordagem de "urbanismo social" de Medellín também incluiu os Projetos Urbanos Integrados (PUIs), que visavam revitalizar áreas de alta vulnerabilidade social através de intervenções integradas que envolviam transporte, paisagismo, iluminação pública e centros culturais. Esses projetos foram implementados com forte participação comunitária, garantindo que as necessidades e aspirações dos moradores fossem incorporadas no planejamento urbano. Este modelo demonstrou ser eficaz na promoção da coesão social e na redução da criminalidade, servindo como um exemplo de boas práticas urbanas que podem ser adaptadas para outras cidades enfrentando desafios semelhantes¹⁷².

Na Colômbia, a implementação de políticas de regularização fundiária em áreas de conflito e alta criminalidade contribuiu significativamente para a redução da violência e a melhoria das condições socioeconômicas, levando Medellín ao patamar de “cidade mais inovadora do mundo em termos de inclusão social pelo The Wall Street Journal, o Citibank e o Urban Land Institute”¹⁷³. Medellín implementou programas de regularização fundiária acompanhados de investimentos em infraestrutura e políticas sociais, os quais mostraram resultados positivos na diminuição da criminalidade e na promoção da segurança pública:

O aprimoramento e a adaptação do modelo barcelonense em Medellín foi capitaneado pelo ex-prefeito Sergio Fajardo (2004-2007), junto a arquitetos e urbanistas colombianos egressos da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), que trouxeram consigo as habilidades necessárias para reproduzir as ideias e práticas urbanísticas da capital catalã no contexto urbano colombiano. Foram criados os Projetos Urbanos Integrais (PUI), administrados pela Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), liderada, à época, pelo arquiteto medellinense Alejandro Echeverri. Os PUIs traduziram-se como o desenho e a implementação prática do conceito de urbanismo social em Medellín, cujas intervenções foram desenvolvidas por uma equipe técnica junto a líderes comunitários¹⁷⁴.

¹⁷¹ MALANDRINO, Cosima. On The Medellin Miracle and the Social Urbanism Model. **The Urban Media Lab.** Publicado em: 11 oct. 2017. Disponível em: <https://labgov.city/theurbanmedialab/on-the-medellin-miracle-and-the-social-urbanism-model/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁷² MARTÍN, Gerard. **Medellín, tragedia y resurrección:** Mafias, ciudad y Estado (1975-2013). Medellín: La Carreta Editores, 2014.

¹⁷³ MOREIRA, Ana Camila; ANDRADE, Luciana Teixeira. Redução dos Homicídios em São Paulo e Medellín: o que diz a literatura? Dilemas: **Revista Estudos Conflito Social.** v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/xdMN4gBkXMDZ6mmHQDJ8rsp/#:~:text=Em%20pouco%20mais%20de%2020,homic%C3%ADos%20e%20latroc%C3%ADos%20em%202019>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁷⁴ MOREIRA, Ana Camila; ANDRADE, Luciana Teixeira. Redução dos Homicídios em São Paulo e Medellín: o que diz a literatura? Dilemas: **Revista Estudos Conflito Social.** v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/xdMN4gBkXMDZ6mmHQDJ8rsp/#:~:text=Em%20pouco%20mais%20de%2020,homic%C3%ADos%20e%20latroc%C3%ADos%20em%202019>. Acesso em: 12 jun. 2024.

No âmbito das PUIs, destacam-se, além de museus e escadas rolantes a céu aberto, o TransMilenio (sistema de integração de ônibus) e os Metrocables, teleféricos interligados ao metrô que passaram a conectar regiões mais distantes, íngremes (de difícil acesso via meios de transporte tradicionais) e lócus do crime organizado, aos centros comerciais e industriais da cidade, melhorando significativamente a qualidade de vida dos trabalhadores que se deslocam diariamente entre essas áreas e zonas mais centrais. A construção dos teleféricos foi idealizada pelo ex-prefeito Luis Pérez Gutiérrez (2001-2004), o qual inaugurou a primeira estação em seu último ano de gestão, e o projeto foi levado adiante pelas administrações seguintes, algo fundamental para o seu êxito¹⁷⁵.

Portanto, a comparação revela que a regularização fundiária e a integração dessas áreas ao planejamento urbano oficial podem ser eficazes na redução da violência e na promoção do desenvolvimento social.

A experiência de Medellín demonstra que é possível reverter a espiral de violência e marginalização em áreas urbanas complexas através de estratégias integradas e sustentáveis que promovam tanto a segurança quanto o bem-estar social.

Rafael Soares Gonçalves infere:

A regularização fundiária pode, assim, consolidar um outro tipo de integração desses espaços ao resto da cidade, mas, como ressalta Etienne le Roy (1999, p.249), o título em si não protege (nada nem ninguém) de possíveis arbitrariedades. É, de fato, "o agente quem garante que o Direito descrito no título é definitivo e incontestável. O Estado é, portanto, o único em questão, é ele que produz ou não esta crença na virtude da segurança adquirida através do título de propriedade. Se o Estado tem comportamentos inseguros, a segurança fundiária não pode estar garantida". Enfim, a regularização fundiária não é solução de todos os problemas das favelas, mas deve estimular uma nova presença dos poderes públicos nesses espaços, a fim de consolidar a ideia de que favela é cidade. Por sua vez, a regularização fundiária, como já vimos, pode legalizar o solo, mas reforçar a exclusão da população beneficiada, quando não se preveem mecanismos para desestimular uma excessiva valorização imobiliária. Aproveitando-se da mais-valia fundiária, obtida a partir da concessão de títulos de propriedade, certos moradores vendem muitas vezes suas moradias e se deslocam para outras favelas, em geral ainda mais precárias e distantes. Como já ressaltamos antes, novos instrumentos urbanísticos e jurídicos, como a Zeis, a UEU e/ou a Cuem podem atenuar esse processo¹⁷⁶.

¹⁷⁵ MOREIRA, Ana Camila; ANDRADE, Luciana Teixeira. Redução dos Homicídios em São Paulo e Medellín: o que diz a literatura? Dilemas: *Revista Estudos Conflito Social*. v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/xdMN4gBkXMDZ6mmHQDJ8rsp/#:~:text=Em%20pouco%20mais%20de%2020,homic%C3%ADos%20e%20latroc%C3%ADos%20em%202019>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁷⁶ GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, p. 237–250, 2009.

Para Tiago Pereira Leite, os resultados obtidos por Medellín são muito positivos e se tornaram uma referência internacional:

Os resultados alcançados por Medelin são extremamente positivos e tem se tornado referência internacional. No caso da taxa de homicídio passou de 385 mortos por cem mil habitantes em 1991, para 38,5 mortos por cem mil habitantes em 2013. Evidentemente que continua sendo um índice muito elevado, e que tem sofrido algumas variações, indicando que o Urbanismo Social não se trata de uma “fórmula mágica” perfeita para diminuir a violência. No entanto, é preciso reconhecer o mérito de, em um contexto de América Latina marcada por pobreza e por violências as mais diversas, conseguir num curto espaço de dez anos uma diminuição tão significativa¹⁷⁷.

A Lei da REURB também articula proteção às mulheres como estratégia para redução das formas de violência contra gênero, dispondo, como um de seus objetivos, a concessão de direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (artigo 10, inciso XI¹⁷⁸). Discorrendo sobre estudo detalhado realizado pela Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, com ênfase na questão de gênero, Roberta Amanajás e Letícia Klug salientam que:

O estudo ainda afirma que todas as pessoas devem ter direito a morar de forma estável e segura, independentemente de qual seja o tipo de proteção à segurança da posse. Em todo o mundo, a propriedade da moradia está, majoritariamente, com os homens. Por conta disso, em casos de divórcio, frequentemente, as mulheres são forçadas a deixar a casa. Esse fato se agrava para as mulheres que são vítimas de violência doméstica, que, por falta de segurança da posse e da habitação, permanecem morando com o seu agressor, levando-as muitas vezes a situações de morte. A segurança da posse reveste-se numa questão fundamental para dar proteção e autonomia às mulheres que são ameaçadas ou vítimas de violência¹⁷⁹.

Conforme se observa, em situações de violência de gênero, umas das formas de cerceamento das liberdades refere-se às questões patrimoniais e financeiras, evidenciada na falta de moradia para a mulher. Assim, integrando-se a REURB com outras políticas públicas, espera-se contribuir para a diminuição da violência contra a mulher.

No entanto, a regularização fundiária por si só não resolve todos os problemas das favelas e não garante proteção contra arbitrariedades sem a atuação efetiva do Estado. Segundo Tomas Alvim, coordenador do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do INSPER:

¹⁷⁷ LEITE, Tiago Pereira. Violência e políticas públicas para juventude: aproximações entre os casos de Medellín e Cascavel. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 13, n. 1, p. 24-44, 2016, p. 40.

¹⁷⁸ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher.

¹⁷⁹ AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Klug. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno (Orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018, p. 38.

Não se resolve esses problemas focando só em educação ou em saúde. Tem que resolver os problemas de moradia, saneamento, regularização fundiária, capacitação profissional. O Estado precisa olhar para o cidadão e atendê-lo de forma integral e transversal. Foi o que Medellín fez, com um grande projeto de convergência de políticas públicas nos territórios onde a violência e a pobreza eram mais fortes¹⁸⁰.

É essencial que a regularização fundiária seja acompanhada por uma nova presença dos poderes públicos nesses espaços, consolidando a ideia de que favela é cidade. Além disso, devem ser previstos mecanismos para evitar a valorização imobiliária excessiva que pode levar à exclusão dos beneficiários. Instrumentos urbanísticos e jurídicos são essenciais para atenuar esses processos e garantir que a regularização fundiária promova uma integração sustentável e inclusiva.

3.3 REURB e acesso ao crédito: fomentando novas oportunidades econômicas nas comunidades

Sobre a potência econômica das favelas:

Pesquisas mostram que economicamente a geração de negócios e dinheiro dentro dos espaços de favela é muito potente: se as favelas fossem um estado brasileiro elas seriam a sexta maior potência econômica do nosso país. Considerando seu protagonismo social, as lideranças e iniciativas da favela precisam contar com espaços estratégicos mais assertivos, possibilitando que as vozes da favela reverberem nos espaços de decisão, em políticas que efetivamente retirem essas pessoas de um lugar marginalizado e oportunizem um crescimento significativo nos processos de emancipação. [...]

Segundo o Instituto Data Favela, as favelas brasileiras movimentam cerca de 202 bilhões de reais por ano, demonstrando seu potencial econômico e a força de seus moradores. No entanto, apesar desse poder econômico, as favelas enfrentam enormes dificuldades para acessar crédito, recursos e oportunidades que permitam melhorar suas condições de vida. Dados do Data Favela, revelam que cerca 45% dos empreendedores das favelas enfrentam dificuldades para acessar crédito, limitando suas possibilidades de expandir negócios e melhorar as condições de vida em seus territórios¹⁸¹.

¹⁸⁰ PIAUÍ. Medellín: inspiração para resgatar as cidades brasileiras. **Outras Mídias**. Publicado em: 24 mai. 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/medellin-inspiracao-para-resgatar-as-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹⁸¹ G20 FAVELAS. Favelas no centro do combate às desigualdades, à fome e à pobreza. **G20 Brasil 2024**. Publicado em: 21 set. 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/noticias/favelas-no-centro-do-combate-as-desigualdades-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 14 out. 2024.

Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas que não apenas reconheçam, mas também fortaleçam essas iniciativas locais, garantindo que as práticas sustentáveis nascidas nesses territórios possam se expandir e contribuir ainda mais para a sustentabilidade e a equidade social¹⁸².

A REURB tem se mostrado um instrumento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico em áreas urbanas informais. Ao conferir segurança jurídica aos moradores de ocupações irregulares, possibilita que essas populações adquiram direitos plenos sobre suas propriedades, o que é crucial para a inclusão social e o fortalecimento econômico, uma vez que, com a titularidade dos imóveis, além da valorização patrimonial, os beneficiários podem utilizar suas propriedades como garantias para acesso ao crédito e outros serviços financeiros, gerando um ciclo virtuoso de melhoria econômica.

A formalização dos imóveis, portanto, vai além de apenas uma regularização jurídica, impactando diretamente o cotidiano econômico das famílias e das comunidades, gerando novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento local. Para Paola de Castro Ribeiro Macedo:

Assim, o gestor público deve sempre priorizar a concessão de títulos que tornem os ocupantes efetivos proprietários, pois os direitos de posse não são tão valorizados em nossa sociedade e, também, geralmente não são aceitos como garantia no mercado de crédito. Por titulação dos ocupantes entende-se a constituição de título causal capaz de transferir a seus titulares direitos reais registráveis¹⁸³.

Ressalte-se que a REURB se configura em uma alternativa legal para regularizar o que já está consolidado, respeitando as flexibilizações urbanísticas, ambientais e registrais que seriam inaceitáveis em um processo de parcelamento de solo comum. Como destaca Michely Freire Fonseca Cunha, isso deixa claro que a REURB não deve ser usada como um "atalho" para novos empreendimentos¹⁸⁴. Esse ponto é crucial para preservar a integridade das políticas de desenvolvimento urbano e evitar que novos projetos busquem vantagens indevidas usando a REURB como justificativa.

¹⁸² G20 FAVALAS. Favelas no centro do combate às desigualdades, à fome e à pobreza. **G20 Brasil 2024**. Publicado em: 21 set. 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/noticias/favelas-no-centro-do-combate-as-desigualdades-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹⁸³ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 222.

¹⁸⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

O artigo 10¹⁸⁵ da Lei da REURB estabelece como um dos seus principais objetivos a promoção da integração social, bem como a geração de emprego e renda. Esse dispositivo reflete uma preocupação com o desenvolvimento socioeconômico das comunidades urbanas, especialmente em áreas historicamente marginalizadas. A REURB, ao regularizar imóveis, não só oferece segurança jurídica aos moradores, mas também cria condições favoráveis para o acesso ao crédito e ao mercado financeiro, possibilitando a criação de novas oportunidades de negócios, fortalecendo a economia local e impactando a desigualdade de renda no Brasil.

Em nota emitida pelo IPEA, restou certo que “a política de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar dos brasileiros”. Consta, ainda, na nota, que as estimativas “indicam que um processo massivo de regularização fundiária urbana é capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira”¹⁸⁶, razão pela qual:

Por conta desses e de outros fatores, a política de regularização fundiária urbana tem sido mencionada por programas ligados a organismos internacionais, tal como o Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), como um importante elemento para o combate à pobreza e à desigualdade¹⁸⁷.

Esse objetivo se coaduna com a política de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece que a política urbana deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Além disso, encontra respaldo no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que reforça a necessidade de instrumentos legais para garantir a democratização do solo urbano e promover a justiça social. Assim, a REURB é um mecanismo fundamental para assegurar o cumprimento dessas diretrizes, ao facilitar a integração social e o desenvolvimento econômico, criando condições para que as famílias regularizadas possam utilizar seus imóveis como garantia de crédito e investir em empreendimentos que geram emprego e renda.

¹⁸⁵ Art. 10. Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Município: [...] IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda.

¹⁸⁶ FIGUEIREDO. Erick Alencar de. Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da-Regularizacao.pdf Acesso em: 04 nov. 2024.

¹⁸⁷ FIGUEIREDO. Erick Alencar de. Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da-Regularizacao.pdf Acesso em: 04 nov. 2024.

Maria Isabel de Toledo Andrade e Valéria Pero, discorrendo sobre o impacto positivo do programa de regularização fundiária implementado pela Prefeitura na Quinta do Caju, comunidade mais antiga do Complexo do Caju, Zona Portuária do Rio de Janeiro, em relação à renda per capita dos moradores beneficiados, esclarecem que:

Os programas de regularização fundiária têm-se mostrado, internacionalmente, importantes ferramentas de combate à pobreza e à desigualdade. Dada a relevância que a academia e os formuladores de políticas conferem à regularização das ocupações irregulares para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, este trabalho pretende contribuir para o debate com uma avaliação do impacto do Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro sobre o rendimento domiciliar per capita da Quinta do Caju, a partir de um painel com os mesmos domicílios da Quinta do Caju em 2002 (antes do programa) e 2008 (depois do programa). Verificamos que o impacto do Programa de Regularização no rendimento domiciliar per capita dos moradores da Quinta do Caju foi positivo. Em especial, constata-se um aumento em torno de 20% a 32% na renda domiciliar per capita dos domicílios próprios tratados, em comparação com os não tratados¹⁸⁸.

Segundo as autoras Maria Isabel de Toledo Andrade e Valéria Pero, dos 843 domicílios da Quinta do Caju, 22,3% receberam a escritura definitiva dos seus imóveis e 10,3% receberam a declaração de concessão de Direito Real de Uso. Portanto, a experiência da Comunidade carioca Quinta do Caju comprova que a REURB atua como importante instrumento de combate à pobreza e desigualdade, contribuindo de forma permanente com o bem-estar da população¹⁸⁹.

A regularização fundiária, portanto, não se limita a uma questão de formalização documental, mas atua diretamente na promoção de uma transformação econômica e social nas áreas regularizadas. Por meio da segurança jurídica proporcionada pela REURB, as comunidades podem acessar o crédito, investir em melhorias, e desenvolver suas capacidades econômicas, gerando um impacto positivo que reverbera em toda a cidade. Isso reforça o compromisso do poder público, em todas as esferas, com a criação de cidades mais inclusivas e sustentáveis, conforme previsto na legislação urbana brasileira.

¹⁸⁸ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na quinta do caju. **Repositório do Conhecimento do Ipea**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088> Acesso em: 04 nov. 2024, p. 30.

¹⁸⁹ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na quinta do caju. **Repositório do Conhecimento do Ipea**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088> Acesso em: 04 nov. 2024.

Em referência ao artigo 182 da CF/1998, Nelson Saule Júnior reforça a necessidade de o desenvolvimento urbano compreender ainda a política agrária, a política ambiental e a econômica e social, com base nas seguintes diretrizes:

- a) assegurar o respeito e tornar efetivos os direitos humanos;
- b) promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído;
- c) incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição de renda e riqueza;
- d) Combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação);
- e) democratizar o estado, de modo a assegurar o direito à informação e participação popular no processo de tomada de decisões¹⁹⁰.

A regularização fundiária confere titularidade ao detentor do imóvel, transformando uma situação de posse informal em um direito pleno de propriedade. A segurança jurídica gerada pela REURB propicia a concessão de crédito junto a instituições financeiras, com juros mais baixos, prazos e condições mais favoráveis, o que é primordial para que os beneficiados possam investir em suas propriedades, seja por meio de reformas ou melhorias, seja na expansão de pequenos negócios ou na criação de novos empreendimentos.

Consoante leciona Rafael Taranto Malheiros:

É certo que, para que se atinja uma regularização plena, não basta a legalização de lotes. É mais [...]. Todavia, não se deve perder de vista que, enquanto não registrada, a propriedade imobiliária estará fora de circulação, inapta a produzir riqueza, limitando negócios, como se viu, a pessoas conhecidas, apenas em âmbito obrigacional. A intenção do legislador foi facilitar o registro imobiliário em favor do adquirente da propriedade habitacional. Emerge daí a força do registro de imóveis como um dos autênticos catalisadores do desenvolvimento econômico¹⁹¹.

O empreendedorismo, comum nas comunidades mais simples, após o fortalecimento jurídico e econômico proporcionado pela regularização fundiária, torna-se uma alternativa crucial para o combate à pobreza e à exclusão social. Como aventado por Ludmila Lopes Lima, Lucas Santos Van Der Mass, Maxmiller Mendes Rodrigues e Igor Caiafa Ferreira Silvério, antes da REURB muitos moradores viviam em áreas irregulares, sem acesso à infraestrutura básica

¹⁹⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, n. 7, p. 65-80, 1997, p. 50.

¹⁹¹ MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Rev PGBC**, v. 12, n. 2, p. 136-152, 2018, p. 145.

e a serviços públicos essenciais, o que limitava sua capacidade de investir em seus próprios negócios ou mesmo planejar melhorias em suas condições de vida¹⁹².

Além disso, pagar aluguel ou residir em áreas onde a posse era incerta, dificultava qualquer iniciativa de empreender, já que não havia garantias suficientes para acessar crédito ou apoio financeiro, “pessoas que residem inclusive em bairros mais humildes ou em favelas brasileiras passarão a ter título de propriedade, o que conferirá maior amplitude e segurança ao crédito”¹⁹³.

Paulo Soares Sampaio aponta que:

No sistema financeiro tradicional, buscou-se contextualizar a concessão de crédito para a população de baixa renda, visando desenvolver o empreendedorismo como propulsor do surgimento de alternativas ocupacionais. Evidencia-se que a distribuição igualitária do crédito, mediante um sistema financeiro dinâmico, é preconizar o crescimento e desenvolvimento econômicos. Nesse sentido, o microcrédito pode ser um instrumento de amplo alcance às comunidades mais pobres, na promoção de mudanças sociais¹⁹⁴.

A REURB tem uma relação intrínseca com o desenvolvimento de micro e pequenos negócios, uma vez que a falta de formalização dos imóveis dificulta o acesso ao crédito, a infraestrutura e a integração na economia formal, consoante Ludmila Lopes Lima, Lucas Santos Van Der Maas, Maxmiller Mendes Rodrigues e Igor Caiafa Ferreira Silvério:

Um dos impactos mais marcantes é a valorização do patrimônio, tendo em vista que a formalização das propriedades tende a aumentar o valor dos imóveis, o que pode ajudar as famílias a construir patrimônio e obter benefícios financeiros a longo prazo, tais como: conseguir um financiamento, fornecer o imóvel como garantia de um empréstimo, facilidade em fazer transações imobiliárias, dentre diversos outros benefícios. A legalização da posse de imóveis oferece segurança jurídica aos proprietários e potenciais investidores. Essa confiança resulta em um ambiente mais favorável ao investimento, não apenas no setor imobiliário, mas também em empresas, comércio e serviços. Empreendedores têm maior incentivo para estabelecer negócios nessas áreas regularizadas¹⁹⁵.

¹⁹² LIMA, Ludmila Lopes; VAN DER MAAS, Lucas Santos; RODRIGUES, Maxmiller Mendes; SILVÉRIO, Igor Caiafa Ferreira. Impactos sociais e econômicos da REURB no Estado de Minas Gerais com o adjunto da lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2023.

¹⁹³ CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 2, p. 75-104, 2015, p. 98.

¹⁹⁴ SAMPAIO, Paulo Soares. **Microcrédito, Desenvolvimento e Superação da Pobreza**: uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília, 2014. [Dissertação de mestrado]. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16238>. Acesso em 06 out. 2024, p. 120.

¹⁹⁵ LIMA, Ludmila Lopes; VAN DER MAAS, Lucas Santos; RODRIGUES, Maxmiller Mendes; SILVÉRIO, Igor Caiafa Ferreira. Impactos sociais e econômicos da REURB no Estado de Minas Gerais com o adjunto da lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2023, p. 11.

O empreendedorismo nas comunidades de baixa renda frequentemente emerge como uma resposta à falta de oportunidades formais de trabalho e à necessidade de subsistência. Com a regularização fundiária, os moradores de áreas regularizadas podem, finalmente, ter acesso ao crédito, que lhes permitirá investir em insumos, equipamentos e reformas para seus pequenos negócios. Isso facilita o crescimento de empreendimentos locais e gera uma maior competitividade.

Ademais, a regularização fundiária não só assegura a segurança jurídica sobre a propriedade, mas também é uma condição essencial para a realização de uma série de outros direitos constitucionais, dentre eles, o trabalho. A formalização dos imóveis permite que os moradores estabeleçam suas atividades comerciais de forma legal, integrando-se ao mercado formal e ampliando suas oportunidades de geração de renda e desenvolvimento socioeconômico. A regularização, portanto, transcende o aspecto da propriedade, impactando diretamente o exercício pleno da cidadania.

Além disso, os moradores de áreas de posse consolidada têm a chance de substituir formas alternativas de crédito, como avais solidários ou em grupo, pelo uso de suas propriedades regularizadas como garantias viáveis para o adimplemento de crédito¹⁹⁶. O desenvolvimento de pequenas empresas dentro dessas comunidades não só gera renda para as famílias envolvidas, mas também movimenta a economia local, criando empregos e fortalecendo a circulação de dinheiro dentro da própria comunidade.

Esse ciclo de empreendedorismo é essencial para a redução das desigualdades socioeconômicas, pois permite que os beneficiados pela REURB não apenas garantam o direito à moradia, mas também construam um caminho para a autonomia financeira.

A segurança jurídica proporcionada pela titularidade torna-se um catalisador do desenvolvimento econômico, conferindo maior credibilidade e sustentabilidade às políticas de microcrédito e crédito. Ao consolidar suas propriedades, os moradores deixam de estar à margem do sistema financeiro formal, o que fortalece tanto suas condições de vida quanto o tecido econômico das comunidades onde residem.

¹⁹⁶ CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 2, p. 75-104, 2015.

No sistema financeiro tradicional, buscou-se contextualizar concessão de crédito para a população de baixa renda, visando desenvolver o empreendedorismo como propulsor do surgimento de alternativas ocupacionais. Evidencia-se que a distribuição igualitária do crédito, mediante um sistema financeiro dinâmico, é preconizar o crescimento e desenvolvimento econômicos. Nesse sentido, o microcrédito pode ser um instrumento de amplo alcance às comunidades mais pobres, na promoção de mudanças sociais¹⁹⁷.

O registro público desempenha um papel central no processo de REURB, pois é ele que formaliza e confere validade jurídica à titulação dos imóveis. Sem o registro, mesmo após a regularização, a propriedade continua fora do sistema formal, o que impede o acesso pleno aos direitos que advêm da titularidade, como o uso do imóvel como garantia para crédito.

A REURB busca, justamente, incluir áreas irregulares no ordenamento jurídico, e o registro público atua como o elo que transforma a posse informal em um direito de propriedade reconhecido legalmente. A partir desse registro, os moradores não apenas garantem sua permanência no imóvel, mas também adquirem a possibilidade de acessar uma série de benefícios econômicos, como a valorização da propriedade e o financiamento, além de contribuir para o desenvolvimento econômico das comunidades através de mecanismos formais de crédito e investimento¹⁹⁸.

Fernando Pereira Nascimento, ao prefaciar a obra “Manual da Regularização Fundiária Urbana” de Michely Freire Fonseca Cunha, afirma que:

A regularização fundiária traz benefícios múltiplos, pois promove o desenvolvimento urbano e social da área atingida, incrementa a arrecadação do município e permite a geração de crédito lastreado em garantia real, com menores taxas de juros, ou seja, movimenta toda a economia do município. Portanto, deve ser desejada, mais ainda, perseguida pelo Poder Público, pelos beneficiários e pelos profissionais da área, em especial o registrador de imóveis, guardião constitucional do direito de propriedade imóvel no Brasil¹⁹⁹.

¹⁹⁷ SAMPAIO, Paulo Soares. **Microcrédito, Desenvolvimento e Superação da Pobreza:** uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília, 2014. [Dissertação de mestrado]. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16238>. Acesso em 06 out. 2024, p. 120.

¹⁹⁸ CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 2, p. 75-104, 2015.

¹⁹⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 11.

A possibilidade de aumento da arrecadação municipal por meio de impostos como IPTU, ICMS e ITBI, em decorrência da regularização fundiária, gera um impacto positivo na economia local, ao permitir que os municípios invistam esses recursos em infraestrutura essencial.

Com a regularização, não só a formalização das propriedades gera uma base fiscal mais sólida, mas também fomenta a criação de serviços públicos como escolas, hospitais, áreas de lazer e transporte público. Esses investimentos, por sua vez, criam um ciclo virtuoso que fortalece o empreendedorismo local, uma vez que os novos empreendimentos surgem para atender à crescente demanda gerada pela melhoria da qualidade de vida da população.

Ao integrar as áreas regularizadas ao sistema formal, o município passa a oferecer melhores condições para o desenvolvimento de empresas locais que se beneficiam da expansão da infraestrutura e do aumento do consumo da população. A ampliação da oferta de serviços públicos e de comércio em áreas regularizadas contribui, portanto, para a criação de um ambiente econômico dinâmico, onde o empreendedorismo floresce, gerando empregos e estimulando o crescimento sustentável. Esse ciclo contínuo fortalece não só o desenvolvimento urbano, mas também a inclusão social e a mobilidade econômica das comunidades antes marginalizadas²⁰⁰.

A regularização fundiária atua, portanto, como um mecanismo de dinamização da economia, pois estimula a criação e a circulação de riquezas, beneficiando toda a população, incluindo os delegatários dos serviços notariais e registrais, que no futuro receberão vantagens indiretas ao se envolverem e fortalecerem o mercado imobiliário formal.

²⁰⁰ LIMA, Ludmila Lopes; VAN DER MAAS, Lucas Santos; RODRIGUES, Maxmiller Mendes; SILVÉRIO, Igor Caiafa Ferreira. Impactos sociais e econômicos da REURB no Estado de Minas Gerais com o adjunto da lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2023.

3.4 O Judiciário como um dos atores fundamentais para a transformação social

Irene Jacomini Bonetti considera que a Constituição Federal de 1988:

[...] enquanto dirigente e aspiracional, buscou coordenar mudanças políticas, sociais e econômicas. Nesse sentido, atribuiu ao Estado um papel central na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico. No que tange ao direito de interesse público, a principal característica desta Constituição a propulsionar tal ferramenta foi sua extensa carta de direitos, composta não apenas por direitos civis e políticos, mas também por direitos econômicos, sociais e culturais, além de direitos expressamente positivados com vistas à proteção de grupos vulneráveis²⁰¹.

De fato, a Constituição de 1988 inaugura um Estado Democrático de Direito no Brasil, ampliando o escopo de atuação do Poder Judiciário na promoção da justiça social. Este papel é destacado pela atuação do Judiciário como guardião da Constituição Federal, sempre buscando assegurar a justiça social.

Os Tribunais e demais órgãos judiciais, dentro de suas atribuições, abordam e procuram solucionar questões sociais complexas. A Constituição conferiu aos legitimados o poder de questionar no Judiciário as omissões dos demais poderes, incentivando a implementação de políticas públicas necessárias para a proteção dos direitos fundamentais e a promoção de um desenvolvimento equitativo e sustentável.

A hermenêutica constitucional realizada pelos Tribunais constitui um dos pilares mais robustos para o controle de constitucionalidade das políticas públicas. Suas determinações originam precedentes jurídicos que orientam as atividades dos poderes Executivo e Legislativo. Para além disso, o Poder Judiciário tem atuado como fomentador de transformação social, como aponta Oriana Piske Pinto:

O Judiciário passou a solucionar não somente os conflitos intersubjetivos de interesses, segundo o modelo liberal individualista, como também a atuar como órgão calibrador de tensões sociais, solucionando conflitos de conteúdo social, político e jurídico, e também implementando o conteúdo promocional do Direito, como o contido nas normas constitucionais e nas leis que consagram direitos sociais²⁰².

201 BONETTI, Irene Jacomini. Cortes e transformações sociais: o uso dos Tribunais para fazer avançar reformas sociais significativas. **Joaçaba**, v. 24, n. 1, p. 71-104, 2023, p. 79.

202 PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. Nova postura político-social do Poder Judiciário. 2008. In: **TJDFT**. Disponível em: <a href="https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2008/nova-postura-politico-social-do-poder-judiciario-parte-i-juiza-oriana-piske#:~:text=O%20Judici%C3%A1rio%20passou%20a%20solucionar,promocional%20do%20Direito%2C%20como%20o. Acesso em 07 jul. 2024.

Todavia, a ideia de que o Poder Judiciário atue para a transformação social abre controvérsias fundamentais sobre o que seria a adequação de seu papel e a demarcação entre direito e política, sobretudo quando o Judiciário pode, além de invalidar ou determinar atuações políticas e legislações, impor medidas e políticas públicas, em um franco exercício da função típica do Poder Executivo.

Do outro lado das críticas ao chamado ativismo, defende-se a chamada “visão dinâmica dos tribunais”, aqui, no contexto brasileiro, sendo lido como uma visão dinâmica do Poder Judiciário (na medida em que não se restringe aos Tribunais, mas a todos os seus órgãos). Segundo Gerald Rosenberg, as Cortes (ou o Poder Judiciário) têm capacidade para agir quando outras instituições políticas não desejam ou sejam estruturalmente incapazes de agir, isto pois, podem enfrentar a oposição da opinião pública e proteger causas impopulares e direitos de minorias, sem sofrer com a *accountability* eleitoral e com a dependência de fatores econômicos e políticos²⁰³.

Cesar Rodriguez Garavito e Diana Rodriguez Franco consideram que transformações sociais são geradas não apenas pela atuação do Judiciário na indução de mudança de comportamento de indivíduos e grupos envolvidos em casos específicos, mas também quando provocam transformações in/diretas nas relações sociais²⁰⁴.

É o que ocorre na questão específica da REURB, objeto desta dissertação, quando o Poder Judiciário, além de possuir um papel educacional a partir de suas decisões que trazem importantes efeitos simbólicos²⁰⁵, se apresenta como um catalisador e propulsor da efetivação de direitos.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo considera que o direito à moradia contido na Carta Magna como direito social, assegura o uso de determinada porção territorial no âmbito das cidades, dada sua natureza jurídica de bem ambiental – a qual, de outro lado, implica na salvaguarda de vários outros direitos relacionados que, em conjunto, contribuem para a erradicação da pobreza, marginalização e diminuição das desigualdades sociais²⁰⁶.

203 ROSENGERG, Gerald. **The hollow hope:** can courts bring about. Social Change, 2008.

204 GARAVITO, Cesar Rodriguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia**, 2010.

205 ROSENGERG, Gerald. **The hollow hope:** can courts bring about. Social Change, 2008.

206 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**. 2 ed. São Paulo: RT, 2005.

O Poder Judiciário, a partir da sua Corregedoria Nacional de Justiça, e em consonância com as diretrizes do planejamento global da Agenda 2030 da ONU, tem atuado de forma orquestrada com as Corregedorias locais com o intuito de efetivar o processo da REURB, de forma transparente, eficiente e em conformidade com os aspectos legais, consubstanciando-se em um ator fundamental e imprescindível para a transformação social.

Não obstante, é necessário reconhecer que a efetividade da regularização fundiária urbana e a atuação do Poder Judiciário ainda enfrentam desafios significativos, tais como a falta de recursos financeiros, a resistência de oficiais de registro de imóveis face a ausência de contrapartida para os atos da REURB-S, a ausência de formação específica dos operadores do direito, etc.

O presente estudo evidencia a importância de se continuar dialogando sobre a regularização fundiária e o papel do Judiciário, a fim de promover avanços bem como soluções inovadoras e eficazes na busca de um urbanismo mais inclusivo e sustentável, que garantam um futuro mais igualitário e promissor para todos.

CONCLUSÕES

Nos últimos anos, o acesso informal à moradia em favelas, como consequência do crescimento populacional sem planejamento urbano aliado à falta de políticas públicas condizentes, passou a ser uma questão política, sobretudo com o advento da Constituição Cidadã, positivando direitos humanos e oportunizando a criação de mecanismos jurídicos e judiciais para sua transformação.

O sucesso das iniciativas da REURB está associado à habilidade das políticas de planejamento urbano e regularização fundiária em identificar e se adequar às particularidades dessa realidade informal em expansão, buscando promover a dignidade e o bem-estar daqueles que vivem à margem do tecido urbano formal.

No plano internacional, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU visa garantir o direito à moradia digna, apontando, para tanto, diversos critérios essenciais que devem ser atendidos, conforme delineado nas diretrizes de habitação adequada: como a segurança legal de posse, a disponibilidade de serviços, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

De acordo com o Relatório Mundial das Cidades, o Brasil está conseguindo progredir na promoção da moradia digna para todos (ODS 11) e um dos fatores chave para a concretude deste objetivo é a implementação da REURB, que tem sido instrumento efetivo na legalização de moradias em áreas urbanas informais. Além da REURB, outras políticas públicas focadas na redução da desigualdade social também têm contribuído para a melhoria das condições habitacionais. Juntas, essas medidas estão ajudando a transformar o cenário urbano brasileiro, facilitando o acesso à moradia adequada e promovendo um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

A REURB representa um avanço significativo na política habitacional do Brasil, estabelecendo um marco legal para a transformação de áreas urbanas irregulares em comunidades reconhecidas e integradas. Ao formalizar a posse, permite que os moradores invistam em suas propriedades com confiança, promovendo a melhoria das condições habitacionais e contribuindo para o cumprimento do direito à moradia digna.

Esta iniciativa é um componente crucial para o desenvolvimento urbano sustentável, assegurando que mais cidadãos possam desfrutar de um lar adequado e seguro, alinhado com os esforços nacionais de inclusão social, redução da desigualdade, incremento da economia e diminuição da violência, com vistas à efetivação da dignidade humana e à construção da cidadania.

O Poder Judiciário, em respeito ao princípio da solidariedade e para a concretização dos direitos constitucionalmente previstos, tem atuado também por meio de políticas públicas, se organizando a partir das diretrizes e metas estabelecidas pelo CNJ, as quais, além de conectadas à realidade social, estão em consonância com os ditames dos organismos internacionais, tendo firmado, em 2019, o Pacto pela Implementação dos ODS da Agenda 2030 da ONU, articulado ao planejamento para o sexênio de 2021 a 2026.

Nessa toada, o CNJ colocou o Poder Judiciário como um catalisador, dentre outras questões, da política de regularização fundiária, editando Portarias e articulando, a partir da Corregedoria Nacional, a desburocratização e a desjudicialização na temática fundiária, alcançando a REURB como, de fato, um caminho para o bem comum.

A atuação orquestrada da Corregedoria Nacional de Justiça com as diretrizes e metas para as corregedorias locais, tem fomentado o desenvolvimento do processo de REURB de forma transparente, eficiente e em conformidade com o arcabouço legal pátrio, além de alinhar-se com o preconizado a nível global.

A REURB tem o potencial de efetivar a proteção ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que proporciona acesso à moradia adequada para populações vulneráveis. Quando implementada de forma eficaz, a REURB não apenas legaliza a ocupação de áreas irregulares, mas também integra essas comunidades ao planejamento urbano oficial, promovendo melhorias em infraestrutura e serviços públicos essenciais.

Isso, por sua vez, pode contribuir significativamente para a diminuição da violência em áreas favelizadas, ao reduzir a influência do crime organizado e fortalecer a presença do Estado. No entanto, para que esses benefícios se concretizem, é crucial que o poder público se debruce seriamente sobre o tema, adotando políticas integradas e sustentáveis que assegurem tanto a justiça social quanto a preservação ambiental. A experiência de Medellín exemplifica como uma abordagem holística e comprometida pode transformar realidades urbanas complexas, promovendo um desenvolvimento urbano mais justo e seguro para todos.

A REURB também atua como um instrumento de impulso econômico e combate à pobreza e desigualdade, uma vez que a regularização imobiliária abre um leque de oportunidades, que vão desde a obtenção de financiamentos, investimentos em melhorias até a possibilidade de empreendedorismo, beneficiando toda a população. Além disso, o imóvel regularizado incrementa a receita municipal, cujos recursos adicionais são direcionados à criação de serviços públicos e melhoria da infraestrutura urbana, promovendo um desenvolvimento mais organizado, inclusivo e sustentável da cidade, contribuindo para o bem-estar dos cidadãos. Ao colaborar com a REURB, o registrador de imóveis, que é o guardião constitucional do direito de propriedade no Brasil, aufera benefícios indiretos, face a probabilidade de novos negócios envolvendo o imóvel regularizado.

O papel ativo do Poder Judiciário na transformação social e urbana é direcionado pelo Provimento CNJ nº 158/2023, que em seu artigo 5º reconhece a dimensão humana e social dos núcleos urbanos informais e favelas. Esta normativa é um passo importante para garantir que todos os brasileiros tenham acesso a uma moradia digna e aos benefícios de uma cidade formalmente organizada.

Assim, a partir das políticas de regularização fundiária urbana, o Judiciário se estabelece não apenas como guardião dos direitos fundamentais, mas também como um agente essencial na promoção de cidades mais inclusivas e resilientes, permitindo a coesão social e a promoção do bem comum, garantindo a dignidade e o bem-estar de milhões de brasileiros ao permitir que usufruam o direito humano e fundamental à moradia adequada.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos Sociales como derechos exigibles.** Madrid: Trotta, 2004.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização Fundiária Plena:** referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ALVES, A. R.; QUADROS, D. G. (2024). O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 12(24), e15324. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2024.24.15324>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosdemocracia/article/view/15324>. Acesso em: 04 nov. 2024.
- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Klug. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno (Orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.
- AMARAL, João Flávio Menezes; RODRIGUES, Isadora Meneses. Gentrificação, mídia e poder simbólico: reflexões sobre o consumo do espaço urbano mercantilizado. **RUA [online]**, v. 26, n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8658744>. Acesso em: 05 maio. 2024.
- ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na quinta do caju. **Repositório do Conhecimento do Ipea**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>. Acesso em: 04 nov. 2024.
- BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2013.
- BENACCHIO, Marcelo. Artigo 11º. In: BALERA, Wagner; SILVEIRA, Vladmir Oliveira (Coord.). **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013.
- BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. [E-book]. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- BENACCHIO, Marcelo; LIMA, Fernando Antônio. Possibilidade de responsabilização do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por violação de Direitos Humanos relacionados aos Direitos do Consumidor. In: BENACCHIO, Marcelo; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura (Orgs.). **Estudos e pesquisas em direito sob o prisma do humanismo**. São Bernardo do Campo: Ed. Universitária FDSBC, 2023.
- BENTO, Helite Rosa. A Proteção do Meio Ambiente Urbano, quando da definição do plano diretor da cidade. **Seara Jurídica**. v. 1, n. 9, jan/-jun. 2013. Disponível em: http://web.unijorge.edu.br/sites/searajuridica/pdf/anteriores/2013/1/searajuridica_2013_1_pag_27.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONETTI, Irene Jacomini. Cortes e transformações sociais: o uso dos Tribunais para fazer avançar reformas sociais significativas. **Joaçaba**, v. 24, n. 1, p. 71-104, 2023.

BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. **PROVIMENTO N. 158, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2023:** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro - Favela” - e dá outras providências. Edição nº 294/2023, Brasília - DF, disponibilização quarta-feira, 6 de dezembro de 2023, p. 26. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 39.629 de 15/01/2019.** Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b8deb79851ad4b0dba9bfa0e0c20eec9/Decreto_39629_15_01_2019.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2039.629%2C%20DE%2015,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (**ADPF**) - **635/DF.** Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Coletânea Temática de Jurisprudências: Direitos Humanos. Brasília: **Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação**, 2017. E-Book (327 p.). Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ_Direitos_Humanos.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Ambiental. Brasília. **Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação**, 2023. E-Book (327 p.). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DireitoAmbiental.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 654.833 RG/AC.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça, Brasília, 31 maio 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Tatiana; BENACCHIO, Marcelo. A lex mercatoria e o capitalismo humanista: rumo a uma ordem econômica fraterna. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 23, n. 3, 2024. DOI:

10.25109/2525-328X. v.23. n.3. 2024. 3482. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3482>. Acesso em: 24 out. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2018.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Considerações gerais sobre REURB. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATTELI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 2, p. 75-104, 2015.

CHADE, Jamil. Número de pessoas em favelas cresceu no mundo, mas no Brasil, caiu, diz ONU. **UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/10/31/com-1-bilhao-de-pessoas-em-favelas-luta-contra-covid-19-mostra-limites.htm> Acesso em: 05 jun. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. “Piauí é um exemplo para o Brasil na regularização fundiária”, diz ministro Barroso. **Agência CNJ de Notícias**. Publicado em: 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/piaui-e-um-exemplo-para-o-brasil-na-regularizacao-fundiaria-diz-ministro-barroso/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Consolidação de políticas públicas são destaque em debates sobre 20 anos do CNJ**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/consolidacao-de-politicas-publicas-sao-destaque-em-debates-sobre-20-anos-do-cnj/>. Acesso em: 10 mai. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro. **Plano de Trabalho**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Plano-de-trabalho-Extrajudicial.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedoria Nacional**. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/>. Acesso em: 24 mai. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Entrega de títulos de propriedade em São Paulo dá início ao Solo Seguro Favela 2024. **Agência CNJ de Notícias**. Publicado em: 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entrega-de-titulos-de-propriedade-em-sao-paulo-da-inicio-ao-solo-seguro-favela-2024/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Judiciário é catalisador da política de regularização fundiária. **Agência CNJ de Notícias**. Publicado em: 24 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-e-catalisador-da-politica-de-regularizacao-fundiaria/> Acesso em: 08 maio 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público**. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça 2021-2026:** 7^a edição. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/plano-estrategico-7a-versao.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

CNJ. Conselho nacional de Justiça. **Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça.** 7º versão. Conselho Nacional de justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/plano-estrategico-7a-versao.pdf> Acesso em: 08 jun. 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133 de 28 de setembro de 2018.** Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda. 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 08 jun. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133 de 28 de setembro de 2018.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721> Acesso em: 08 jun. 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Programa Moradia Legal já entregou títulos a mais de 20 mil famílias pernambucanas. **Agência CNJ de Notícias.** Publicado em: 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-moradia-legal-ja-entregou-titulos-a-mais-de-20-mil-familias-pernambucanas/> Acesso em: 20 out. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 158, de 05 de dezembro de 2023.** Estabelece no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela” – e dá outras providências. 2023. Disponível em: https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/DJ294_2023-ASSINADO.PDF. Acesso em: 02 jun. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Regimento Interno nº 67 de 03 de março de 2009.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124> Acesso em: 09 jun. 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Semana de Regularização Fundiária:** Solo Seguro. CNJ. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-solo-seguro-v6.pdf> Acesso em: 20 jun. 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório.** Semana de Regularização Fundiária Solo Seguro. 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-solo-seguro-v6.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Solo Seguro Favela: Corregedoria Geral da Justiça do Espírito Santo dá início à ação. **Agência CNJ de Notícias.** Publicado em: 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solo-seguro-favela-corregedoria-geral-da-justica-do-espirito-santo-da-inicio-a-acao/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

CNJ. **Judiciário é catalisador da política de regularização fundiária.** 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-e-catalisador-da-politica-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

CNJ. Consulta sobre critérios do Prêmio CNJ de Qualidade 2025 já está à disposição dos tribunais. **Notícias CNJ.** Publicado em: 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/consulta-publica-com-criterios-do-premio-cnj-de-qualidade-2025-ja-esta-a-disposicao-dos-tribunais/> Acesso em: 30 nov. 2024.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. ONU-Habitat lança Relatório Mundial das Cidades; CNM é destaque no Brasil. **Agência CNM de Notícias**. Publicado em: 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/onu-habitat-lanca-relatorio-mundial-das-cidades-cnm-e-destaque-no-brasil>. Acesso em: 16 abr. 2024.

CONAMA. RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_12_2013_15.00.37.7bd8d431d55dcfcfee40314c9c495266.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

CONSTANTINO, Karin Preussler. Regularização Fundiária Sustentável: a necessidade de uma visão urbano-ambiental. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 32-55, 2019. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4408>. Acesso em: 11 abr. 2024.

COSTA, Letícia Isabele Estevam. **Regularização fundiária urbanística - REURB**: a promoção à cidadania. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Educação Superior Cesrei Ltda., Cesrei Faculdade, 2022.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIPP, Ricardo. **Registro de Imóveis** (Princípios). Tomo I. Descalvado-SP: PrimVs, 2017.

ENFAM. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. **Sistema de gestão acadêmica da Enfam passa por reformulação**. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/sistema-de-gestao-academica-da-enfam-passa-por-reformulacao/>. Acesso em: 07 out. 2024.

ENFAM. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. **Enfam aborda racismo e impactos na vida da população negra**. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/enfam-aborda-racismo-e-impactos-na-vida-da-populacao-negra/>. Acesso em: 07 out. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, p. 142, 2000. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15464>. Acesso em: 20 mai. 2024.

FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Interesse Socia: Legislação e Aplicação dos Instrumentos Ambientais. In. **Ciência Florestal**, v. 28, n. 2, p. 854–862, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cflo/a/5fgDmC7YmVSGRGVz89sKsbs/?lang=pt#>>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FER-NANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Rev Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FERREIRA, Ruy Barbosa Marinho. **Usucapião na prática forense**. São Paulo: Cl Edijur, 2020.

FIGUEIREDO. Erick Alencar de. Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorioipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da-Regularizacao.pdf Acesso em: 04 nov. 2024.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**. 2 ed. São Paulo: RT, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. **RIDB**, Ano 1 (2012), nº 2, 867-910 Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/>. Acesso em: 30/11/2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. O desafio das enchentes no Espírito Santo. Inundações são alerta de que mudança climática exige resposta coletiva e coordenada. **UOL**. Publicado em: 23 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2024/04/o-desafio-das-enchentes-no-espirito-santo.shtml>. Acesso em: 14 jun. 2024.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodología da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

G20 FAVALAS. Favelas no centro do combate às desigualdades, à fome e à pobreza. **G20 Brasil 2024**. Publicado em: 21 set. 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/noticias/favelas-no-centro-do-combate-as-desigualdades-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 14 out. 2024.

GARAVITO, Cesar Rodriguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia**, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ilana Cristina Dantas; BRAGA JR, Sérgio Alexandre de Moraes. Apropriação de imóveis abandonados como instrumento de planejamento nos planos diretores urbanos e de eficiência no uso de recursos públicos. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 2074–2097, 2021.

GOMES, Maria Tereza Uille; DODGE, Raquel Elias Ferreira. Sistema de Justiça Pacificador e os 15 anos do Conselho Nacional de Justiça: Passado, Presente e Inovações Futuras do Judiciário. **Revista CNJ**, v. 4, n. 1, p. 154-174, 2020.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GOMES, Ricardo Mendes Villafane. **O Caso da Vila DNOCS, em Sobradinho/DF: a urbanização e o impacto na redução da criminalidade**. Dissertação – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2019. 137 f.

GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos

direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 85–101, 2022. Acesso em: 12 jun. 2024.

GONÇALVES, Thomas Nosch. **O processo de regularização fundiária urbana**. 263 p. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021, p. 28. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-10082022-145353/publico/ThomasNGoncalvesOriginal.pdf> Acesso em: 04 nov. 2024.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 237–250, 2009.

GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, C. R. 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**, v. 23, p. e202103, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/s4pgJmzrsfMfsVwGZw4xdnB/#>. Acesso em: 15 jun. 2024.

GRANJA, L. S.; MAGALHÃES, A. F. Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/rNFyMKhwfnzHnwjxPFJTqnS/?lang=pt#>>. Acesso em: 14 jun. 2024.

GRAZIA, Grazia de; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, v. 1, n. 9, p. 11-21, 2003.

HARLEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Vitória do Direito à Moradia:** STF admite a repercussão geral de conflitos sobre direito à moradia e garante atendimento habitacional de pessoas deslocadas. 2020. Disponível em: <https://ibdu.org.br/2020/09/10/vitoria-do-direito-a-moradia-stf-admite-a-repercussao-geral-de-conflitos-sobre-direito-a-moradia-e-garante-atendimento-habitacional-de-pessoas-deslocadas/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 10 abr. 2024.

KIM, Richard Pae; GOMES E SILVA, Fabiana Andrade. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Rev CNJ**, v. 4, n. 1, p. 207-218, 2020.

KÖLLING, Gabrielle; MASSAÙ, Guilherme Camargo; DAROS, Maquiel. A Solidariedade Intergeracional: o caminho para garantir o meio ambiente saudável. In. **Revista Destaques Acadêmicos**, vol. 8, nº 2, 2016, pp. 261-274, Lajeado. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/1025>. Acesso em: 13 de jul. 2024.

KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; FERREIRA, Gustavo Henrique Soares. Para Ficar em Casa é Preciso ter Casa: a covid-19 e o direito à moradia no Brasil. In: **Repositório do Conhecimento do IPEA** (2020). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10690>. Acesso em: 07 abril 2024.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária sob a ótica do registro**. São Paulo: YK Editora, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização Fundiária Urbana em Áreas ambientalmente protegidas. In: PIRES, Felipe; CHIARELLO, Lilian Regina Gabriel. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**. [obra virtual]. São Paulo: Almedina, 2019.

LEITE, Tiago Pereira. Violência e políticas públicas para juventude: aproximações entre os casos de Medellín e Cascavel. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 13, n. 1, p. 24-44, 2016.

LESS, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. **Gentrification**. New York: Routledge, 2008.

LIMA, Ludmila Lopes; VAN DER MAAS, Lucas Santos; RODRIGUES, Maxmiller Mendes; SILVÉRIO, Igor Caiafa Ferreira. Impactos sociais e econômicos da REURB no Estado de Minas Gerais com o adjunto da lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2023.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LOCATELLI, Paulo Antônio. A atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímata na regularização fundiária urbana. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021

LYRIO, Marco Roberto Serra. **Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana**: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. 131 f.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MACHADO DA SILVA, L. A. Prefácio. In: GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: PUC: Pallas, 2013.

MALANDRINO, Cosima. On The Medellin Miracle and the Social Urbanism Model. **The Urban Media Lab**. Publicado em: 11 oct. 2017. Disponível em: <https://labgov.city/theurbanmedialab/on-the-medellin-miracle-and-the-social-urbanism-model/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Rev Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Rev PGBC**, v. 12, n. 2, p. 136-152, 2018, p. 145.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **Para Entender a Crise Urbana**. 1^a ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Políticas sociais - acompanhamento e análise, n. 12, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf. Acesso em: 8 abr. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1^a ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTÍN, Gerard. **Medellín, tragedia y resurrección: Mafias, ciudad y Estado (1975-2013)**. Medellín: La Carreta Editores, 2014.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A Eficácia Dos Direitos Sociais**. Salvador: JusPodvim, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito Humano à Moradia e Terra Urbana**. São Paulo: DhESCA Brasil, 2008.

MOREIRA, Ana Camila; ANDRADE, Luciana Teixeira. Redução dos Homicídios em São Paulo e Medellín: o que diz a literatura? Dilemas: **Revista Estudos Conflito Social**. v. 16, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/xdMN4gBkXMDZ6mmHQDJ8rsp/#:~:text=Em%20pouco%20mais%20de%2020,homic%C3%ADos%20e%20latroc%C3%ADnios%20em%202019>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOURA, Jocsã Araújo. **Regularização fundiária urbana e seus aspectos práticos**. São Paulo: All Print, 2018.

MOURA, Jocsã Araujo. **Regularização Fundiária Urbana**. Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Boa Esperança, Espírito Santo, 2017. Disponível em: https://www.gove.digital/wp-content/uploads/2019/06/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 23 jul. 2024.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Rafael. Polícia relata ao CNJ expansão do CV após restrições a operações em favelas e diz que 1,7 mil lugares do RJ são sob domínio do crime. **G1**. Publicado em: 10 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/10/relatorio-da->

ccj-aponta-expansao-do-trafico-apos-restricoes-a-operacoes-em-favelas.ghtml. Acesso em: 12 jun. 2024.

OECO. RIO GRANDE DO SUL: governança para prevenir desastres climáticos. **O eco.** Publicado em: 6 mai. 2024. Disponível em: <https://oeco.org.br/columnas/rio-grande-do-sul-governanca-para-prevenir-desastres-climaticos/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

OLCZEVKI, Ariane; REIS, Mohana. A internacionalização dos Tribunais de Contas e sua importância na efetivação das políticas públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 83-105. ISBN 978-65-5518-596-6

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comentário Geral nº 7:** O direito à moradia adequada. Disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument). Acesso em: 05 jul. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo de 1972 – Declaração Sobre o Ambiente Humano.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Direitos Humanos:** Direito à Moradia Adequada. 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization.** 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

ONU-HABITAT. **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.** Estado de las ciudades de America Latina y el Caribe 2012: Rumbo a uma nueva transición urbana, 2012. Disponível em: <https://unhabitat.org/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em: 03 out. 2024.

PIAUÍ. Medellín: inspiração para resgatar as cidades brasileiras. **Outras Mídias.** Publicado em: 24 mai. 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/medellin-inspiracao-para-resgatar-as-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 14 out. 2024.

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. **Rev Direito Público.** v. 3, n. 3, p. 83–103, 2008. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/10960>. Acesso em: 13 abr. 2024.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. Nova postura político-social do Poder Judiciário. 2008. In: **TJDFT.** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2008/nova-postura-politico-social-do-poder-judiciario-parte-i-juiza-oriana-piske#:~:text=O%20Judici%C3%A1rio%20passou%20a%20solucionar,promocional%20do%20Direito%20como%20o>. Acesso em 07 jul. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Procedimentos na REURB: a atuação dos municípios. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATTELI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.).

REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

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. **Rev Dir Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1803-1817, 2021.

ROLNIK, Raquel. Direito à moradia. e.d. 51. **IPEA**, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:dir-eito-a-moradia&catid=29:artigos-materias&Itemid=34 Acesso em: 03 out. 2024.

ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. **Repositório IPEA**, ano 6, edição 51, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20%C3%A0%20moradia.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. Cidade ou Favela? Resenha do livro “Planeta Cidade: Mike Davis, 2006. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/393/373>. Acesso em: 12 jun. 2024.

ROSENGERG, Gerald. **The hollow hope:** can courts bring about. Social Change, 2008.

SAMPAIO, Paulo Soares. **Microcrédito, Desenvolvimento e Superação da Pobreza:** uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília, 2014. [Dissertação de mestrado]. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16238>. Acesso em 06 out. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental à moradia na constituição. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado.** Salvador, n. 20, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algunas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental:** Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: SAFE, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, n. 7, p. 65-80, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana.** Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner. **O Capitalismo Humanista.** A dimensão Econômica dos Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2019.

- SCAVONE JR, Luiz Antonio. **Direito Imobiliário:** teoria e prática. São Paulo: Forense, 2024.
- SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação.** 4 ed. Florianópolis: UFSC, 2005.
- SILVA, Jeovan Assis; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 62, n. 2, p.119-136, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, Luiz Antonio Machado da. “Violência urbana”, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, p. 283–300, maio de 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/GKPh5kRxjqKDHPWjYdPn3pn/#>>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- SOUZA, Daniel Brasil de; REZENDE, Elcio Nacur. Regularização fundiária como fator preponderante na preservação do meio ambiente urbano. **Direito e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 194–210, 2023.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4529 MT** 9950937-92.2010.1.00.0000, Rel. Min. Rosa Weber. Publicado em: 15 ago. 2023. Disponível em: <https://wasportal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4012132>. Acesso em: 13 jul. 2024.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5675 MG** 0054670-06.2017.1.00.0000, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Publicado em: 25 jan. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5155851>. Acesso em: 13 jul. 2024.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **ARE 908144 AgR**, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma. julgado em 17.08.2018.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **RE 658.171-AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 28.04.2014.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **RE: 654833 AC**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2020.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende reintegração de posse de assentamento com 50 famílias em Roraima.** 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513787&ori=1>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- STF. Supremos Tribunal Federal. **RE 407.688**, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Celso de Mello, j. 8-2-2006, P, DJ de 6-10-2006.
- STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.518.490/SC**, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15.10.2018.
- STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1838195 AM** 2019/0276303-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 21/11/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2019.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.818.564/DF**, relatoria do Ministro Moura Ribeiro, sob o tema 1.025

THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna. **Cadernos Jurídicos**, v. 18, n. 46, p. 57-76, 2017.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Ato nº 01/2024.
Disponível em:
<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1733075>.
Acesso em: 23 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça e Prefeitura de Vitória assinam acordo de cooperação para a Regularização Fundiária. Publicado em: 06 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedoria-geral-da-justica-e-prefeitura-de-vitoria-assinam-acordo-de-cooperacao-para-a-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 09 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Corregedor-Geral da Justiça assina acordo de cooperação técnica sobre a regularização fundiária com o Município de João Neiva. Publicado em: 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedor-geral-da-justica-assina-acordo-de-cooperacao-tecnica-sobre-a-regularizacao-fundiaria-com-o-municipio-de-joao-neiva/>. Acesso em: 09 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Corregedoria-Geral da Justiça dá início à semana de mobilização “Solo Seguro-Favela”. Publicado em: 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedoria-geral-da-inicio-a-semana-de-mobilizacao-solo-seguro-favela/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Corregedor Geral da Justiça assina acordo de cooperação técnica sobre Regularização Fundiária com o Município de Fundão. Publicado em: 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/corregedor-geral-da-justica-assina-acordo-de-cooperacao-tecnica-sobre-regularizacao-fundiaria-com-o-municipio-de-fundao/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Regularização Fundiária: Corregedoria Geral de Justiça assina acordo de cooperação com a Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do ES. Publicado em: 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/regularizacao-fundiaria-corregedoria-geral-de-justica-assina-acordo-de-cooperacao-com-a-secretaria-da-ciencia-tecnologia-inovacao-e-educacao-profissional-do-es/>. Acesso em: 14 out. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Resolução nº 43/2023.
Disponível em:
<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1650360>.
Acesso em: 23 jun. 2024.

TJES. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Sobre o SEI.
Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/institucional/setores/secretaria-de-tecnologia-da-informacao/sistemas/sei/sei/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNESCO. Organização das Nações Unidas Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada. **Secretaria de Direitos Humanos**, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430> Acesso em: 09 abr. 2024.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 07 abr. 2024.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. O Judiciário e a efetividade dos direitos humanos. **Rev CEJ**, v. 1, n. 4, p. 61-71, 2018.

ZUKIN, Sharon. **The Culture of Cities.** Massachussets: Blackwell Publishing, 1995.

APÊNDICE A – SUGESTÕES A PARTIR DESTE ESTUDO

1) Curso Preparatório pela ENFAM

A regularização fundiária é fundamental para a promoção da justiça social e da inclusão urbana, no entanto, o desconhecimento da temática ou mesmo o formalismo em excesso representa um grande entrave à eficácia da Lei nº 13.465/07, notadamente se não for abandonado o rigor da qualificação registrária. Todos os agentes que participam da REURB precisam se atentar para a nova ordem jurídica, em prol dos preceitos constitucionais da moradia, dignidade da pessoa humana, direito à propriedade e sua função social. Ao superar barreiras, poderemos avançar rumo a cidades mais justas e equitativas, onde a regularização fundiária cumpra o seu papel transformador.

Para tanto, a capacitação contínua dos profissionais envolvidos na REURB (juízes, oficiais do registro de imóveis, gestores públicos, urbanistas e demais agentes) é fundamental para que os processos de regularização fundiária se desenvolvam com mais rapidez e efetividade.

O Poder Judiciário conta com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), que atua em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do projeto Formação Judicial Qualitativa, o que atende aos preceitos da Agenda 2030 e aos ODS da ONU, especialmente ao ODS 16, que trata da paz, justiça e instituições eficazes; ao ODS 4, focado na educação de qualidade e ao ODS 10, que tem como tema a redução de desigualdades. As ações da ENFAM/PNUD contribuem para aprimorar a prestação jurisdicional no país, com impactos diretos para a sociedade²⁰⁷.

A título de exemplo, no ano de 2024 a ENFAM promoveu o Curso Equidade Racial, onde abordou, dentre outras questões, o papel do Poder Judiciário nas ações e práticas tendentes à promoção da equidade racial e legislação e jurisprudência antirracismo. À evidência, tal providência representou um avanço significativo na capacitação de profissionais do Judiciário para lidar com questões raciais de forma mais inclusiva e justa.

²⁰⁷ Sistema de gestão acadêmica da Enfam passa por reformulação. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/sistema-de-gestao-academica-da-enfam-passa-por-reformulacao/>. Acesso em: 07 out. 2024.

No dizer de Edésio Fernandes:

O papel dos juristas, construindo as bases sociais e coletivas do Direito Urbanístico, é de fundamental importância nesse processo de reforma jurídica e reforma urbana, que passa, necessariamente, pela regularização dos assentamentos informais, para que sejam revertidas as bases dos processos de espoliação urbana e destruição socioambiental que têm caracterizado o crescimento urbano no Brasil²⁰⁸.

É importante que a problemática relacionada à regularização fundiária seja trazida para o centro do debate e que os Magistrados e Magistradas do País sejam capacitados para lidar com a REURB. A cada dois anos muda a gestão das Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal, dessa forma, é impositiva a capacitação contínua, notadamente dos Juízes Auxiliares das Corregedorias e daqueles que lidam com a temática nas comarcas do interior.

Na gestão do ministro Mauro Campbell Marques foi criada a Rede Nacional de Escolas Judiciais e da Magistratura (RENEJUM), cum objetivo de formar multiplicadores que possam levar formações para seus estados de origem²⁰⁹. Diante de tais considerações, sugere-se a realização, pela ENFAM, de curso sobre a temática da Regularização Fundiária, com o objetivo de capacitar magistrados e magistradas brasileiros, para que atuem como multiplicadores em seus estados de origem, de forma a alcançar os demais atores da REURB.

A sugestão tende a contribuir para a efetivação da regularização fundiária e, consequentemente, para a transformação social, reafirmando o importante papel do Poder Judiciário.

²⁰⁸ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília, Ministério das Cidades, 2007, p. 32.

²⁰⁹ Enfam aborda racismo e impactos na vida da população negra. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/enfam-aborda-racismo-e-impactos-na-vida-da-populacao-negra/>. Acesso em: 07 out. 2024.

2) Atuação efetiva dos Tribunais de Contas estaduais e do Ministério Público na fiscalização da implementação da regularização fundiária urbana no âmbito de suas competências.

Assim como o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas estaduais são órgãos independentes, mas estão vinculados ao Poder Legislativo. A sua função principal é exercer o controle externo sobre as ações do Poder Executivo nos estados e municípios, especialmente no que diz respeito à gestão das receitas e à execução orçamentária e financeira.

A regularização fundiária não apenas garante o direito à moradia digna, mas também impulsiona a arrecadação de impostos. A falta de ação nesse processo pode ser considerada uma renúncia de receitas.

Michely Freire Fonseca Cunha salienta que:

O gestor municipal deve se atentar para o fato de que normas urbanísticas como as previstas na Lei nº 6.766/1979, Lei nº 10.257/01 e, mais recentemente, a Lei nº 13.465/2017 são de ordem pública e de aplicação cogente, sendo que seu descumprimento pode caracterizar a responsabilidade civil, incluída, aí, a improbidade administrativa (art. 11, incisos I e II, Lei nº 8.429/ 1992) e a criminal do gestor público omissão²¹⁰.

O artigo 5º²¹¹ do Provimento CNJ nº 158/2023 determina que as Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal devem monitorar as ações relacionadas à regularização fundiária urbana, conforme previsto no Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas. Além disso, é obrigatório que as Corregedorias comuniquem ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas em casos de omissões injustificadas por parte dos gestores públicos.

É importante ressaltar, mais uma vez, que os Estados Membros das Nações Unidas se comprometeram a cumprir os 17 ODS da Agenda 2030. Entre eles, destaca-se o ODS 11, que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, além de “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (ODS 11.1).

210 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 392.

211 Art. 5º As Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e do Distrito Federal realizarão de forma contínua, no âmbito de suas competências, o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária urbana previstas no Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, inclusive mediante comunicações ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas nos casos de eventual omissão injustificada dos gestores públicos.

E o Tribunal de Contas assume papel importante na fiscalização da realização dos atos da Agenda 2030 pelos gestores públicos. Para Ariane Olczevki e Mohana Reis:

Nesse sentido, e considerando a escassez de recursos e a crescente demanda da sociedade por políticas públicas efetivas, amplia-se o papel dos Tribunais de Contas, além da fiscalização e julgamento de contas para a promoção e fomento de políticas públicas cujo objetivo é a prestação de serviços cada vez melhores, uma vez que ganha espaço o entendimento de que a governança é um dos pilares para a melhoria da administração pública²¹².

Por sua vez, em relação ao Ministério Público, além de atuar como fiscal da lei, possui legitimidade para requerer a REURB, conforme prescreve o artigo 14, V da Lei 13.465/2017. Na visão de Paulo Antônio Locatelli:

Apesar das dificuldades da implantação das políticas públicas sociais, ambientais e urbanísticas, o MP permanece como guardião fiel e indissociável dos direitos fundamentais, disposto a exigir o cumprimento das normas vigentes quanto ao parcelamento do solo, proteção ambiental, ordem registral, urbanismo e edilícias e, acima de tudo, dos direitos sociais. Esse mister deve ser cumprido de forma interagente, pautado em uma interpretação e atuação solidária e equilibrada, condicionada a conhecimentos amplos, interdisciplinares e multidisciplinares, diante da relevância e dimensão dos temas envolvidos²¹³.

Diante de tais considerações, sugere-se que os Tribunais de Contas dos Estados da Federação e do Distrito Federal e o Ministério Público promovam a fiscalização da implementação da regularização fundiária no âmbito de suas competências, visando aferir o progresso do cumprimento dos ODS da ONU, de forma a atribuir ao gestor o ônus de justificar eventual omissão na implementação de tão importante política pública, notadamente se os resultados não forem satisfatórios.

²¹² OLCZEVSKI, Ariane; REIS, Mohana. A internacionalização dos Tribunais de Contas e sua importância na efetivação das políticas públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 83-105. ISBN 978-65-5518-596-6, p. 101.

²¹³ LOCATELLI, Paulo Antônio. A atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímata na regularização fundiária urbana. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATTELI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021, p. 73.

3) À Corregedoria Nacional de Justiça, sugere-se a elaboração de Diretriz Estratégica estimulando a interlocução entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, objetivando a criação do Fundo estadual de resarcimento dos atos de REURB-S em todos os Estados da Federação. Ao Poder Executivo Federal, através do Ministério das Cidades, sugere-se imprimir prioridade absoluta na regulamentação do termo de adesão mencionado no artigo 73, parágrafo único da Lei nº 13.465/2017, para viabilizar o acesso dos fundos estaduais ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS).

O artigo 73 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que os Estados deverão criar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da REURB-S. Estabelece o parágrafo único, do referido artigo, que para os fundos estaduais acessarem o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS), deverão firmar termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal.

Por sua vez, o artigo 57 do Decreto nº 9.310/2018 estabelece:

Art. 57. Fica habilitado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FHNIS, criado pela Lei nº 11.124, de 2005, a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos necessários ao registro da Reurb-S, a que se refere o caput do art. 53.

Conforme se observa, cabe aos Estados a criação de fundo, mas uma parte considerável dos recursos advém do FHNIS, gerido pelo órgão federal, cujo acesso ainda depende de regulamentação.

Em que pese o decurso de mais de 07 anos desde a entrada em vigor da Lei da REURB, o que se observa é omissão quanto à criação de fundos estaduais, a exemplo do Espírito Santo, bem assim a ausência de regulamentação a nível nacional, de forma que os cartórios de registro de imóveis seguem cumprindo os atos registrais da REURB de interesse social, sem a contrapartida pelo trabalho árduo.

E caso os notários e registradores não cumpram a gratuidade ou retardem a prática de atos necessários à conclusão do processo de REURB, por ato não justificado, estarão sujeitos à penalidade de multa, além de sanções de caráter civil, penal e disciplinar, conforme previsto no artigo 13, § 6º da Lei nº 13.465/2017:

Art. 13 [...] § 6º Os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Alguns Estados já criaram por Lei o Fundo Estadual para o ressarcimento dos emolumentos correspondentes aos atos registrais da REURB-S, a exemplo de Minas Gerais, Acre, Tocantins e Maranhão²¹⁴.

Em âmbito nacional, sabe-se que em 05/12/2023 foi publicada no Diário Oficial da União, Edição 230, Seção 2, p. 4, a Portaria nº 1.537/2023, expedida pelo Ministério das Cidades, instituindo Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária (GT) com o objetivo de “propor a regulamentação acerca da transferência de recursos do FHNIS para os fundos estaduais específicos de compensação de atos registrais gratuitos, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana Social (REURB-S)”.

O objetivo do Grupo de Trabalho é propor a regulamentação acerca da transferência de recursos do FHNIS para os fundos estaduais específicos de compensação de atos registrais gratuitos, no âmbito da REURB-S. Essa proposta de regramento nacional deveria ter sido apresentada em 120 dias a contar da formação do grupo de trabalho, no entanto, não há notícias sobre a conclusão dos trabalhos, quiçá, sobre a formação do GT.

Diante de tais considerações, sugere-se ao CNJ a formulação de Diretriz Estratégica estimulando a interlocução entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, objetivando a criação, por Lei, em todos os Estados da Federação, do Fundo de ressarcimento dos atos de REURB-S.

Ao Poder Executivo Federal, através do Ministério das Cidades, sugere-se imprimir prioridade absoluta na regulamentação do termo de adesão mencionado no artigo 73, parágrafo único da Lei nº 13.465/2017, para viabilizar o acesso dos fundos estaduais ao FHNIS.

Espera-se que, assim que o ressarcimento ocorra, haja um aumento expressivo no número de atos praticados em sede de REURB-S.

²¹⁴ Vide: <https://corimg.org/fundo-para-ressarcimento-de-atos-registros-gratuitos-em-reurb-s-e-criado-em-minas-gerais/>, <https://www.tjac.jus.br/tribunal/administrativo/coger/ferrfis/>, <https://www.tjto.jus.br/diario/pesquisa/materia/724884> e <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/pl-maranhense-cria-fundo-especial-registrado-regularizacao-fundiaria-de-interesse-social>. Acesso em: 14 out. 2024.

4) À Corregedoria Nacional de Justiça, sugere-se aumentar o percentual da Diretriz Estratégica nº 12 de 5% (cinco por cento) para 15% (quinze por cento).

Desde 2015 a Corregedoria Nacional de Justiça, em conjunto com as Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal, vem estabelecendo metas e diretrizes estratégicas que, devidamente cumpridas, contribuem para o aperfeiçoamento tanto da atividade jurisdicional quanto das serventias extrajudiciais. As discussões são realizadas anualmente, durante as edições do Encontro Nacional do Poder Judiciário. A coordenação e a propositura das metas e diretrizes constitui uma das atribuições da Corregedoria Nacional²¹⁵.

No ano de 2023, foram estabelecidas 4 metas e 17 diretrizes estratégicas para as Corregedorias locais cumprirem em 2024, dentre elas, a Diretriz Estratégica nº 12, que guarda correspondência com a REURB²¹⁶:

DIRETRIZ ESTRATÉGICA 12 - Desenvolver ações institucionais entre tribunais e entidades especializadas, públicas e privadas, objetivando viabilizar o processo de regularização fundiária em, pelo menos 5% (cinco por cento) dos municípios de Estado, realizando o monitoramento dos Cartórios de Registro de Imóveis em todas as etapas do procedimento²¹⁷.

Ainda em 2023, foram editados 2 (dois) provimentos relacionados à temática da regularização fundiária, ou seja, o Provimento CNJ nº 144/2024, que estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, bem assim o Provimento CNJ nº 158/2023, que instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro Favela”. Ambos foram elaborados com a finalidade de potencializar as medidas relativas à REURB.

A Corregedoria Nacional exerce rigoroso controle e fiscalização sobre o cumprimento das metas e diretrizes estratégicas, fator que impulsiona sobremaneira o atingimento dos objetivos traçados.

Olhando a realidade do Espírito Santo, é possível afirmar que a atuação orquestrada da Corregedoria Nacional e a Corregedoria local fez com que esse percentual de 5% estabelecido pela Diretriz Estratégica nº 12 fosse tranquilamente suplantado.

215 Vide: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/> Acesso em: 30 nov. 2024

216 Vide: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas-e-diretrizes-estrageticas/metas-2024/> Acesso em: 30 nov. 2024.

217 CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Diretrizes Estratégicas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/diretrizes-estrageticas-2024.pdf> Acesso em 30 nov. 2024.

O Espírito Santo conta com 78 (setenta e oito) municípios e o cumprimento da Diretriz Estratégica nº 12 estaria satisfeita com a implementação da REURB em 4 (quatro). Ocorre que, até o mês de junho/2024, foram firmados 8 (oito) acordos de cooperação técnica com municípios capixabas, visando implementação da regularização fundiária urbana. No mês de novembro/2024, esse total pulou para 14 (quatorze), representando mais de 20%.

O Judiciário tem se estabelecido como catalisador da política pública da REURB.

Portanto, considerando a experiência capixaba, sugere-se à Corregedoria Nacional de Justiça o aumento do percentual da Diretriz Estratégica nº 12, de 5% para 15%, visando acelerar o processo de regularização fundiária urbana no Brasil.

5) Ao CNJ, sugere-se, como um dos requisitos para pontuação dos Tribunais para obtenção do Prêmio CNJ de Qualidade, a inclusão da promoção de cursos de formação inicial e de formação continuada para capacitação de magistrados(as) ativos(as), de primeiro e segundo graus de jurisdição, que incluam a temática da Regularização Fundiária Urbana.

No ano de 2019 o Conselho Nacional de Justiça criou o Prêmio CNJ de Qualidade, em substituição ao Selo Justiça em Números, implementado no ano de 2013. A construção dos critérios da premiação é realizada de forma colaborativa, com a participação de todos os Tribunais do País e a premiação ocorre durante o Encontro Nacional do Poder Judiciário, evento anual, previsto no artigo 17 da Resolução CNJ nº 325/2020²¹⁸.

Analisando a minuta do edital que estabelece critérios de avaliação da edição 2025 do Prêmio CNJ de Qualidade, cujo texto foi apresentado em agosto/2024, durante a 2ª Reunião Preparatória para o 18º Encontro Nacional do Poder Judiciário, verifica-se que no eixo Governança, mais precisamente no artigo 9º, XVII da referida minuta, há pontuação (40 pontos) para os Tribunais que efetuarem capacitação de seus membros em direitos humanos, gênero,

²¹⁸ CNJ. Consulta sobre critérios do Prêmio CNJ de Qualidade 2025 já está à disposição dos tribunais. **Notícias CNJ.** Publicado em: 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/consulta-publica-com-criterios-do-premio-cnj-de-qualidade-2025-ja-esta-a-disposicao-dos-tribunais/> Acesso em: 30 nov. 2024.

raça e etnia, bem como em depoimento especial, fazendo referência expressa à Resolução CNJ nº 492/2023 e Resolução CNJ nº 299/2019²¹⁹.

No item “1”, do presente “APÊNDICE A”, foi sugerido à ENFAM a realização de curso sobre a temática da Regularização Fundiária, com o objetivo de capacitar Magistrados e Magistradas brasileiros, para lidarem com a REURB.

Reafirma-se que a REURB apresenta um avanço significativo na política habitacional do Brasil e o CNJ colocou o Poder Judiciário como um catalisador da política da regularização fundiária urbana, que efetiva o direito humano e fundamental à moradia.

Reafirma-se, ainda, que a cada dois anos muda a gestão das Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal, sendo impositiva a formação continuada, principalmente dos Juízes Auxiliares das Corregedorias e daqueles que lidam com a temática da regularização fundiária urbana, nas comarcas do interior.

Sendo assim, sugere-se ao CNJ a inclusão da promoção de cursos de formação inicial e de formação continuada para capacitação de magistrados(as) ativos(as), de primeiro e segundo graus de jurisdição, que incluem a temática da Regularização Fundiária Urbana, como um dos requisitos para pontuação dos Tribunais para obtenção do Prêmio CNJ de Qualidade.

Tal requisito deverá constar dos próximos editais e representará um importante avanço na capacitação dos profissionais do Judiciário para lidar com questões relacionadas à REURB.

²¹⁹ Minuta disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/minuta-portaria-premio-cnj-de-qualidade-2025.pdf> Acesso em: 30 nov. 2024.

APÊNDICE B – APROVAÇÃO DE 2 SUGESTÕES DO APÊNDICE A NA 94^a EDIÇÃO DO ENCOGE E 6º FORUM FUNDIÁRIO NACIONAL

Entre os dias 20 a 22 de novembro de 2024, em Manaus-AM, ocorreu a 94^a edição do ENCOGE – Encontro Nacional de Corregedoras e Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil e 6º Fórum Fundiário Nacional, respectivamente, com os temas “A função social das Corregedorias-Gerais de Justiça: Estratégias e Tecnologias para a promoção dos direitos fundamentais e gestão de questões ambientais e fundiárias” e “Governança fundiária e sustentabilidade: impactos socioeconômicos das mudanças climáticas”.

Durante o evento, foram realizadas palestras e oficinas de debate, culminando com a sessão plenária entre as Corregedorias-Gerais do Brasil, onde ocorreu a votação de enunciados sobre as questões debatidas e elaboração da Carta de Manaus²²⁰.

As propostas nº 01 e 02, do “APÊNDICE A” deste trabalho foram submetidas à análise e aprovadas como Enunciados, aguardando-se a publicação, nos seguintes termos:

15. SUGERIR a realização, pelas Escolas do Poder Judiciário, de curso permanente sobre a temática da Governança Fundiária, com o objetivo de capacitar Magistrados e Magistradas Brasileiros, para que atuem como multiplicadores em seus estados de origem, de forma a alcançar os demais atores da Reurb.
16. SUGERIR às Corregedorias Estaduais e do Distrito Federal a interlocução junto aos Tribunais de Contas e Ministério Público, visando estimular a atuação efetiva de tais órgãos na fiscalização e implementação da regularização fundiária urbana no âmbito de suas atribuições.

Portanto, as sugestões decorrentes da presente pesquisa, formulada no contexto da pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Nove de Julho, servirão de orientação para as Corregedorias-Gerais de Justiça de todo o Brasil.

220 Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/encoge/apresentacao> Acesso em: 30 nov. 2024.