

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito
Mestrado em Direito

ANDRÉ DECHICHI GROSSI

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA:
ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

CAMPINAS/SP

2021

ANDRÉ DECHICHI GROSSI

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA: ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor Doutor Peter Panutto, apresentada para obtenção de título de Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas

CAMPINAS/SP

2021

Ficha catalográfica elaborada por Vanessa da Silveira CRB 8/8423
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - FUC-Campinas

320.6Grossi, André Dechichi

G878r

A regularização fundiária como política pública de efetivação do direito fundamental à moradia adequada: estudo da implementação no município de Campinas / André Dechichi Grossi. - Campinas: FUC-Campinas, 2021.

145 f.: il.

Orientador: Peter Panutto.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Direito urbanístico. 3. Direito à moradia. I. Panutto, Peter. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

OOD - 22. ed. 320.6

ANDRÉ DECHICHI GROSSI
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA
PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA: ESTUDO
DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
CAMPINAS

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADO: 25 de novembro de 2021.

FABIANA JUNQUEIRA
TAMAOKI NEVES

Assinado de forma digital por
FABIANA JUNQUEIRA TAMAOKI
NEVES
Dados: 2021.11.25 21:55:36 -03'00'

DRA. FABIANA JUNQUEIRA TAMAOKI NEVES (TOLEDO PRUDENTE)



DR. CLAUDIO JOSE FRANZOLIN (PUC-CAMPINAS)



DR. PETER PANUTTO- Presidente (PUC-CAMPINAS)

Dedico este trabalho à minha esposa Karina,
companheira de todos os momentos e incentivadora desta jornada,
com muito amor e carinho.

Agradecimento:
Ao professor Peter Panutto pela dedicação à orientação e às atentas leituras deste trabalho, as quais resultaram em contribuições indispensáveis para o resultado obtido.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	08
1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA. EVOLUÇÃO DO CONCEITO NOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E IMPACTOS NO BRASIL	13
1.1. O Conteúdo da Moradia Adequada no Direito Internacional.....	13
1.2. O Relatório da ONU <i>The Right to Adequate Housing</i>	19
1.3. HABITAT III – Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável: A Nova Agenda Urbana.....	28
1.4. A Cogência das Cartas de Direitos Internacionais em face do Brasil.....	34
1.5. Direito à Moradia no Paradigma da CRFB/88.....	39
2. O NOVO MODELO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRO: A REURB	49
2.1. Evolução da Legislação sobre Regularização Fundiária no Brasil.....	52
2.2. Reurb: Avanços e Retrocessos.....	63
2.2.1. O Procedimento da REURB.....	68
2.2.2. Avanços da REURB.....	76
2.2.3. Retrocessos da REURB.....	80
3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PRÁTICA: AVANÇOS E PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS	91
3.1. A ocupação do solo urbano de Campinas.....	91
3.2. Entrevistas com os principais agentes da regularização fundiária municipal.....	96
3.3. Análise crítica da prática da regularização fundiária no Município de Campinas.....	115
4. CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS	138

RESUMO

A presente pesquisa aborda o tema da política pública de regularização fundiária, prevista na lei nº 13.465/17 (denominada de lei da REURB), e sua função como instrumento de efetivação do direito social à moradia adequada, o que leva à sua vinculação à linha de pesquisa “Direitos Humanos e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas. O trabalho se justifica pelo histórico déficit habitacional brasileiro, agravado pela irregularidade das ocupações informais que atingem, em sua maior parte, favelas e comunidades de baixa renda. Assim, a pesquisa tem como objetivo compreender o conteúdo do direito à moradia adequada, adotando como marco teórico, em âmbito internacional, o relatório técnico denominado *The Right to Adequate Housing* e a Nova Agenda Urbana, decorrente da conferência Habitat-III, elaborados em conjunto pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), para verificar se essas normas podem ser aplicadas ao Brasil, com base na legislação atualmente vigente. Compreendido esse conceito, a pesquisa busca como resultado avaliar o atual modelo de regularização fundiária brasileiro, para verificar se é capaz de garantir esse direito à moradia adequada. Ademais, é realizado um estudo de caso de regularização fundiária do Município de Campinas, com a finalidade de identificar as distorções entre o modelo legal e a prática institucional. Nos dois primeiros capítulos, é utilizado o método dedutivo, partindo-se do conceito geral de moradia adequada, para avaliar a adequação da legislação específica sobre regularização fundiária ao seu conteúdo. Já no terceiro capítulo, as entrevistas inéditas com gestores da regularização fundiária em Campinas levaram à inferências críticas, permitindo a propositura de soluções legislativas gerais, a partir do caso de Campinas, o que denota o uso do método indutivo. Assim, o presente trabalho considera a hipótese de que o atual modelo de regularização fundiária, apesar de importantes avanços recentes, não é suficientemente capaz de incrementar a eficácia do direito à moradia adequada, o qual se qualifica como direito humano.

Palavras-chave: Políticas públicas. Regularização fundiária urbana. Propriedade e posse tituladas. Direito à moradia adequada.

ABSTRACT

This research addresses the issue of public policy on land regularization, provided for in law nº 13.465/17 (called the REURB law), and its function as an instrument for the realization of the social right to adequate housing, which leads to its link to the line of research “Human Rights and Public Policies”, of the Postgraduate Program in Law at PUC-Campinas. The work is justified by the historic Brazilian housing deficit, aggravated by the irregularity of informal occupations, which mostly affect slums and low-income communities. Thus, the research aims to understand the content of the right to adequate housing, adopting as a theoretical framework, internationally, the technical report called The Right to Adequate Housing and the New Urban Agenda, resulting from the Habitat-III conference, prepared jointly by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and by the United Nations Program for Human Settlements (UN-Habitat), to verify if they can be applied to Brazil, based on the legislation currently in force. Once this concept is understood, the research seeks, as a result, to evaluate the current Brazilian land tenure regularization model, to verify if it is capable of guaranteeing this right to adequate housing. Furthermore, a case study of land regularization in the Municipality of Campinas is carried out in order to identify distortions between the legal model and institutional practice. In the first two chapters, the deductive method is used, starting from the general concept of adequate housing, to assess the adequacy of specific legislation on land tenure regularization to its content. In the third chapter, the unpublished interviews led to critical inferences, allowing the proposition of general legislative solutions, based on the case of Campinas, which denotes the use of the inductive method. Thus, this paper considers the hypothesis that the current land tenure regularization model, despite important recent advances, is not sufficiently capable of increasing the effectiveness of the right to adequate housing, which qualifies as a human right.

Keywords: Public policies. Urban land regularization. Titled property and possession. Right to adequate housing.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda o tema da política pública de regularização fundiária, prevista na lei nº 13.465/17 (denominada de lei da REURB), e sua função como instrumento de efetivação do direito social à moradia adequada, o que leva à sua vinculação à linha de pesquisa “Direitos Humanos e Políticas Públicas” deste Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas. Essa vinculação decorre do fato de que o direito social à moradia adequada é qualificado na presente pesquisa como um direito humano fundamental, a ponto de que a dignidade humana não pode ser plenamente assegurada sem a garantia de um lar seguro para o pleno desenvolvimento do ser humano, o que deve ser realizado através de opções governamentais por políticas públicas que promovam a sua efetivação concreta.

Como justificativa do trabalho, é importante destacar que a política pública de regularização fundiária está atrelada ao histórico problema do déficit habitacional brasileiro, bem como a uma visão ultrapassada e tradicional do direito de propriedade, os quais resultam em falta de implementação do direito social à moradia.

Renato Góes, presidente da Comissão de Regularização Fundiária da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo, indica como principais causas dessa inadequação imobiliária: a noção do direito de propriedade como absoluto; o caos normativo para a promoção de regularizações fundiárias em ambiente de concorrência de competência dos entes federativos; a ausência de fiscalização sobre novos empreendimentos irregulares e de planejamento urbano; o crescimento populacional e a especulação imobiliária (CORREIO BRAZILIENSE, 2019).

Inicialmente, cabe ressaltar que, no Brasil, 60% dos imóveis ainda são irregulares, sendo a maior parcela desse número de famílias de baixa renda e hipossuficientes, conforme recente pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Regional, o que representa cerca de 30 milhões de imóveis (ANOREG, 2019).

Nesse contexto de irregularidade imobiliária, a Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realiza estudo anual, no qual quantifica a falta ou inadequação de moradias no Brasil. O último relatório, publicado em 2018, se refere ao levantamento realizado no ano de 2015, o qual apontou que o déficit habitacional chega aos 6,355 milhões de domicílios, sendo 87,7% desse total em áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Desse total, 39% do déficit está na região Sudeste e as nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela PNAD/IBGE (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios), concentram 29% das carências habitacionais do país, sendo que a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é responsável pelo déficit de 639 mil domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Além disso, a pesquisa estima que existem 9,69 milhões de “domicílios inadequados” no Brasil, sendo caracterizados estes pela falta de acesso à infraestrutura urbana essencial, a exemplo de esgotamento sanitário, luz elétrica, coleta de lixo ou água canalizada, sendo mais de 60% desses imóveis ocupados por famílias com renda total de menos de três salários-mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Na conta desse déficit, a metodologia da Fundação inclui como domicílios inadequados aqueles que possuem problemas fundiários (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 26), ou seja, aqueles localizados em áreas de ocupação urbana irregulares, em que o ocupante não possui título de posse ou de propriedade.

A Fundação define “problemas fundiários” como sendo os domicílios em que, pelo menos, um dos moradores não tem a propriedade ou posse formalizadas do terreno ou de sua fração ideal (no caso de apartamentos), apesar de serem donos das acessões edificadas, situações que se multiplicam nos “aglomerados subnormais”, subúrbios e periferias das grandes cidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 26).

A falta de titulação formal sobre a propriedade dos imóveis, em especial nas classes mais pobres do país, interfere no exercício dos direitos civis e da cidadania. De acordo com Rosenfield (2008), a regularização fundiária nas favelas permitiria substituir a precariedade da posse irregular pela posse ou propriedade formais, regulares e tituladas, permitindo ao seu titular investir na melhoria da qualidade de sua moradia, pagar impostos e exigir a prestação de serviços públicos, passando a ter a dignidade de cidadãos.

Assim, a pesquisa se propõe a investigar e aperfeiçoar os instrumentos colocados à disposição do Estado para a realização de políticas públicas, visando tornar mais eficiente, democrático e célere o acesso do cidadão à realização de seus direitos fundamentais, em especial o direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º, da CRFB/88.

Nesse sentido, enfrentamos os seguintes problemas: o atual modelo de

regularização fundiária urbana atende aos compromissos de implementar o direito à moradia adequada, conforme os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e detalhados nos relatórios *The Right to Adequate Housing* e Nova Agenda Urbana (Habitat-III), elaborados em conjunto pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)? O atual modelo, trazido pela lei nº 13.465/2017, representa um retrocesso ou um avanço à efetivação do direito à moradia, em comparação com o modelo revogado da lei nº 11.977/2009?

No que tange aos resultados, em primeiro lugar, a presente pesquisa desvenda o conteúdo do direito à moradia adequada no direito internacional, para verificar se esse conceito pode ser aplicado ao Brasil a partir da estrutura normativa constitucional e legal vigentes. A seguir, espera-se avaliar criticamente se a legislação sobre regularização fundiária, como posta atualmente, é capaz de dar efetividade ao direito à moradia adequada, a fim de sugerir melhorias no seu procedimento.

Como hipótese de pesquisa, entende-se que o direito à moradia adequada, de acordo com a concepção atribuída pelos relatórios da ONU, deve ser progressivamente aplicado ao Brasil, em razão dos compromissos internacionais assumidos. No entanto, entende-se que a atual legislação sobre regularização fundiária urbana (lei nº 13.465/2017), apesar de avançar na conquista de direitos humanos, não é integralmente capaz de dar efetividade a esse direito, na forma como regulamentada atualmente.

Nos dois primeiros capítulos, o presente trabalho utiliza o método de abordagem dedutivo, haja vista que parte do conceito geral de moradia adequada, para verificar se a legislação específica sobre regularização fundiária se adequa ao seu conteúdo.

Ademais, a pesquisa se pauta pelos seguintes métodos de procedimento: a) para a pesquisa das semelhanças e diferenças entre os conceitos de moradia adequada atribuídos pela ONU, e o vigente na ordem jurídica brasileira, é utilizado o método comparativo; esse método também é utilizado para verificar se o conteúdo do direito à moradia adequada foi assimilado e protegido pela lei nº 13.465/17; b) quanto às políticas públicas de regularização fundiária, é utilizado o método histórico, para compreensão de sua evolução, com ênfase no período pós CRFB/88.

Quanto à metodologia deste trabalho, procuramos dar importância à proximidade com a realidade social, confrontada com as normas jurídicas postas, de

forma a produzir uma pesquisa que tenha aplicação prática (Tassigny, Mônica Motta *et al*, 2016, pg. 50).

Com esse intuito, é utilizado o método de estudo de caso, para investigação das dificuldades de aplicação prática da normativa vigente ao processo de regularização fundiária do Município de Campinas, através de entrevistas com o Secretário Municipal de Habitação, com a Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária dessa pasta e com o responsável pelo 3º Registro de Imóveis de Campinas, os quais são os principais atores responsáveis pela regularização fundiária local.

Esse estudo de caso nos permitiu fazer inferências a partir das entrevistas inéditas realizadas, através das quais pudemos propor soluções legislativas gerais, o que evidencia a utilização do método indutivo, pois partimos da experiência de Campinas, para indicar soluções a nível nacional.

Por fim, os dados da pesquisa são levantados por meio de pesquisa bibliográfica qualitativa sobre a regularização fundiária e o direito fundamental à moradia adequada. O levantamento bibliográfico dá preferência para obras monográficas e específicas sobre os temas do direito à moradia adequada e da regularização fundiária.

Para sustentar a hipótese e responder ao problema central, os capítulos do trabalho foram divididos de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, a seguir discriminados.

No primeiro capítulo, é identificado o conteúdo do direito à moradia adequada, com a abordagem do panorama legislativo geral no âmbito do direito internacional, haja vista se tratar de direito humano dotado de universalidade, especialmente diante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a ONU e detalhados nos relatórios *The Right to Adequate Housing* e Nova Agenda Urbana, decorrente da Conferência Habitat-III, elaborados em conjunto pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

Além disso, o primeiro capítulo aborda como ocorre a interação da legislação internacional com a interna, de forma a identificar qual o nível de eficácia e cogência dessas Cartas de Direitos da ONU no Brasil. Em seguida, situa-se a previsão do direito à moradia no âmbito da Constituição Federal de 1.988. Considerando o alto grau de abstração de seu conteúdo, adotamos a posição de Ingo Wolfgang Sarlet como referencial teórico, em razão da ampla abordagem que o citado jurista faz do tema,

bem como pelo fato de que inúmeros autores mais recentes fazem referência à sua obra, o que nos levou a optar pelo artigo original do autor sobre o tema.

Identificado o conteúdo do direito à moradia, o objetivo foi compreender o instituto da regularização fundiária urbana como modalidade de política pública instrumental para a realização do direito à moradia, o que é feito no segundo capítulo, primeiro analisando o conceito de política pública e depois a evolução legislativa histórica da regularização fundiária no Brasil. Em seguida, partimos para a análise da nova lei da REURB (13.465/2017), a qual derogou a lei Minha Casa Minha Vida, identificando quais foram seus avanços e retrocessos, bem como analisando se há compatibilidade de seu conteúdo com os objetivos da Agenda 2030 da ONU.

Em seguimento, nota-se que não seria possível uma resposta segura ao problema sem o estudo da realidade prática dos problemas de implementação da regularização fundiária, razão pela qual, no terceiro capítulo, partimos para um estudo de caso do Município de Campinas, de acordo com a metodologia já descrita acima, com a finalidade de propor eventuais soluções para o aperfeiçoamento do seu procedimento.

Portanto, toda a construção da pesquisa busca verificar a hipótese, ou seja, se é possível responder positivamente a questão de que as Cartas de Direitos internacionais da ONU têm eficácia e cogência no Brasil, em virtude dos compromissos internacionais assumidos, bem como se a nova Lei da REURB (13.465/2017) representa avanço ou retrocesso à implementação do direito à moradia adequada no Brasil, em comparação com a revogada lei nº 11.977/2009, o que desvendaremos a seguir.

1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA. EVOLUÇÃO DO CONCEITO NOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E IMPACTOS NO BRASIL

O presente tópico se volta para o cenário legislativo atual no mundo e no Brasil para investigar se a legislação referente à regularização fundiária urbana está estruturada em nível necessário à implementação do direito à moradia adequada. Esse direito, por ser um conceito indeterminado e com alto grau de abstração, terá como marco teórico de abordagem a posição da Organização das Nações Unidas (ONU), em virtude do caráter de universalidade que se pretende atribuir ao conteúdo de moradia adequada.

1.1. O Conteúdo da Moradia Adequada no Direito Internacional

Segundo Raquel Rolnik, o relatório apresentado à ONU, em 2009, apontava que já tínhamos mais de 1 bilhão de favelados no mundo, naquela ocasião. Conforme pesquisa do IPEA, em 2007, 54 milhões de brasileiros viviam em moradias inadequadas, sem esgoto ou água encanada, sendo que os maiores entraves encontrados para a efetivação desse direito social são as alegações de limitações orçamentárias pelos Estados, razão pela qual não haveria como dar efetividade prática a esse direito, em razão da reserva do possível (*apud* MONTEIRO, 2019, p. 3).

Historicamente, após as atrocidades contra a vida humana cometidas durante a Segunda Guerra mundial, criou-se um ambiente internacional propício para o desenvolvimento de modelo de proteção dos direitos humanos que fosse marcado pela universalidade de incidência, independentemente da nacionalidade do cidadão. Nesse contexto, Vitor de Andrade Monteiro (2019) explica que surgiram as expressões: direitos do homem, com conotação jusnaturalista, sendo os direitos básicos do ser humano, mas não necessariamente positivados ou reconhecidos pelos Estados; direitos humanos, para aquelas prerrogativas do ser humano reconhecidas pelo direito internacional e, portanto, integrantes da ordem jurídica supraestatal; e os direitos fundamentais, caracterizando-se como aqueles que foram recepcionados e positivados nas Constituições dos Estados nacionais, fazendo parte da ordem jurídica positiva interna (MONTEIRO, 2019, p. 7-11).

Nesse sentido, Ingo Sarlet, ao contextualizar os conceitos, diz que:

direitos fundamentais aplica-se para aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje já reconhecendo-se a pessoa como sujeito de direito internacional), independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional (2010, p. 2).

Para José Afonso da Silva, “direitos fundamentais do homem” é a expressão mais adequada a ser utilizada, haja vista se tratarem de condições indispensáveis para a realização da vida humana¹.

Por sua vez, a moradia é uma condição mínima indispensável para a existência de uma vida digna, a qual não envolve apenas o aspecto físico da proteção proporcionada pelas paredes e teto, mas também o aspecto da dignidade, relacionado à privacidade e segurança, necessários ao desenvolvimento da saúde psicológica do ser humano. Ademais, seu conceito extrapola o ambiente interno da casa, haja vista que a moradia deve ser adequada ao convívio humano em sociedade, razão pela qual incorpora, em seu conceito, a necessidade da oferta de serviços públicos básicos de água, luz, saneamento básico e localização geográfica acessível, dentro do universo da cidade (MONTEIRO, 2019, p. 1-3).

O direito à moradia, portanto, é um corolário do princípio da dignidade humana, sendo relevante destacar que, no âmbito da ONU, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1.966), bem como o Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, em sua Observação Geral nº 4, reconhecem a relação intrínseca entre a dignidade e a moradia, afirmando este último órgão que o direito à moradia “deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade.” (ONU, 1991, item 7).

¹ “*Direitos fundamentais do homem* constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; *fundamentais do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do *homem*, não como um macho da espécie, mas no sentido de *pessoa humana*. *Direitos fundamentais do homem* significa *direitos fundamentais da pessoa humana* ou *direitos fundamentais*. É com esse conteúdo que a expressão “*direitos fundamentais*” encabeça o Título II da Constituição, que se completa, como *direitos fundamentais da pessoa humana*, expressamente, no art. 17.” (SILVA, 2017, p. 180, grifos do original).

Sérgio Iglezias distingue os direitos à habitação e à moradia. O primeiro se refere ao local onde a pessoa exerce seus atos da vida civil, com uma relação puramente de fato e com vinculação provisória. Já o segundo se refere ao direito do indivíduo de se fixar em um local que lhe traga segurança, conforto e privacidade, de forma permanente, formando um laço de pertencimento àquele local, de forma a agregar um elemento volitivo e um valor extrapatrimonial a esse direito, o qual merece ser reconhecido com os atributos da irrenunciabilidade, da indisponibilidade e da universalidade (apud MONTEIRO, 2019, p. 15).

Conclui Vitor de Andrade Monteiro, no sentido de que o direito à moradia adequada se enquadra nas três categorias, haja vista compor o mínimo existencial para a vida digna e ser reconhecido na ordem jurídica supraestatal, por tratados e documentos internacionais ratificados pelo Brasil, bem como por ter sido expressamente reconhecido como um direito social, através de sua positivação na CRFB/88, em seu artigo 6º (2019, p. 12).

O marco inicial internacional do reconhecimento desse direito, enquanto direito humano, se deu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 25, I (ONU, 1948):

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, **ao alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (grifamos).

Em sequência, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu artigo 11, I, passa a reconhecer o direito de todo ser humano a um padrão de vida adequado, o qual inclui o direito de acesso à moradia, bem como a obrigação dos Estados-partes em avançar os passos na realização desse direito, que passa a ser adjetivado como “adequado” pela primeira vez (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016, p. 76-77). Ressalte-se que o Brasil somente veio a aderir a esse pacto em 1992, na forma de tratado internacional.

Cumpre destacar, ainda, no âmbito da ONU, a expressa referência ao direito à moradia na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de

Discriminação Racial², de 1965; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher³, de 1969; na Convenção sobre os Direitos da Criança⁴, de 1989; na Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, da Organização Internacional do Trabalho⁵, de 1989; e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento⁶, de 1986 (MENEZES, 2017, p. 38-39).

Como instrumentos internacionais específicos sobre o tema do direito à moradia, é relevante citar a Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos (Habitat I), de 1976, da qual resultou a Declaração de Vancouver sobre Povoamentos Humanos, a qual foi a primeira a estabelecer metas específicas para que os Estados implementem progressivamente o direito à moradia, focando no seu aspecto qualitativo, o que se refere à melhora da qualidade de vida dos cidadãos, através do acesso equitativo à moradia, de forma não segregacionista nos aspectos social e racial, com a participação de grupos sociais diversos na formação dos núcleos urbanos (MENEZES, 2017, p. 39-40)

Em seguida, é relevante citar a Conferência Habitat II, ocorrida em 1996, da qual resultou a Agenda Habitat II, um dos documentos políticos internacionais mais relevantes na matéria de moradia, constituindo-se de uma carta de compromissos e princípios aprovada pelos Estados, que se comprometiam a buscar a implementação de uma moradia qualificada como adequada. Diante da crise dos Estados Sociais em nível mundial, preocupou-se em estender essa responsabilidade para órgão da sociedade civil, no sentido de que “a provisão de moradia adequada para todos exige ação não somente por parte dos Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, organizações não governamentais, comunidades e autoridades⁷” (MENEZES, 2017, p. 41-42).

No parágrafo segundo do Preâmbulo, a Agenda Habitat II conceitua moradia adequada como “aquela sadia, segura, acessível, disponível e que inclui serviços, instalações e comodidades básicas, bem como o gozo de liberdade em face de discriminações e segurança da posse”.

² Artigo 5º.

³ Artigo 14.2.

⁴ Artigo 27.3.

⁵ Artigo 7º.

⁶ Artigo 8º, §1º.

⁷ Habitat II, parágrafo 61.

A Agenda Habitat II⁸, da qual o Brasil é signatário, inovou ao trazer uma discriminação do conteúdo e das responsabilidades dos Estados na implementação do direito à moradia (SARLET 2010, p. 11).

No entanto, fazendo uma análise crítica, observa-se que os instrumentos jurídico-políticos internacionais citados, apesar de representarem um avanço quanto ao reconhecimento do direito à moradia, apenas fizeram referência geral ao seu conceito, ainda que o qualificando como adequado, haja vista que não procederam ao detalhamento de seu conteúdo.

Por essa razão, merecem especial destaque as Observações Gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU nº 4 e 7, ambas de 1991, órgão composto por dezoito especialistas, responsável por avaliar e fiscalizar os relatórios periódicos enviados pelos Estados-partes, quanto às medidas internas adotadas para a efetivação dos direitos sociais reconhecidos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Servem essas observações como fontes de interpretação autêntica das disposições do PIDESC, dentro do qual se insere o direito à moradia adequada (MONTEIRO, 2019, p. 35-36).

A Observação nº 4 estabelece o parâmetro geral de conceito de moradia, no sentido de que ele não pode corresponder apenas à existência de um teto, nem pode ser equiparado ao direito de propriedade, por não se tratar de simples mercadoria. Ao contrário, é um direito amplo de “viver com paz, segurança e dignidade” e possui interdependência com outros direitos humanos, em especial com a dignidade (MONTEIRO, 2019, p. 36).

Prosseguindo, a Observação nº 4 traz o conteúdo de “adequação” da moradia, indicando alguns fatores objetivos e concretos que devem estar presentes na efetivação do direito à moradia, para que para que tal direito possa ser considerado adequado ao ser humano: **segurança legal da posse**, traduzida no sentido de que “todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção”, de forma que o Estado deve adotar medidas para atribuir títulos jurídicos, que garantam segurança das populações contra desocupações forçadas (aspecto em que a regularização fundiária adquire vital importância, como será tratado no próximo capítulo); **disponibilidade de serviços públicos essenciais**, relacionados à saúde, conforto, saneamento básico, escolas, energia, coleta de lixo, transporte público e

⁸ Artigo 43.

pavimentação; **custo acessível**, que não prejudique a fruição dos demais direitos fundamentais; **habitabilidade**, ou seja, uma moradia que forneça conforto, salubridade e intimidade; **acessibilidade** para os grupos portadores de necessidades especiais; **localização geográfica adequada**, que permita interação com a cidade, com o emprego, a educação e a saúde; e **respeito à identidade cultural** da população assentada (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016, p. 77-79).

Por sua vez, a Observação Geral nº 7 qualifica expressamente as desocupações forçadas ilegais, conceituadas como “o ato de forçar pessoas, famílias ou comunidades a se retirar das terras que ocupam, de forma permanente ou provisória, sem lhes oferecer os meios apropriados de proteção legal”, como atos de grave violação ao direito à moradia adequada.

Quanto ao direito ao desenvolvimento, importante ainda destacar os compromissos assumidos pelo Brasil por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030 (Agenda 2030), aprovados por meio da Resolução nº 70/1, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, com especial destaque para o “Objetivo nº 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis”, com vistas a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, cuja persecução se dará através de metas predefinidas, sendo duas relevantes para o direito à moradia adequada.

A primeira é a meta 11.1, dispondo que “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”, cuja evolução será mensurada através do indicador “proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados”.

A segunda é a meta 11.3, a qual visa “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”. Essa meta será acompanhada pelos seguintes indicadores: “11.3.1 - Razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população” e “11.3.2 - Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática”.

Feito um panorama geral a respeito da ampla previsão do direito à moradia adequada no direito supranacional, passaremos a detalhar, nos tópicos a seguir, dois documentos internacionais de vital relevância para a identificação do conteúdo

específico abrangido por esse direito: o relatório *The Right to Adequate Housing* (2014) e a Nova Agenda Urbana – Habitat III (2016).

1.2. O Relatório da ONU *The Right to Adequate Housing*

Para desvendar o conceito do direito à moradia adequada, detalhamos o conteúdo do relatório técnico conjunto elaborado pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), denominado *The Right to Adequate Housing* (ONU, 2014), indagando também a respeito de seu alcance e das obrigações inerentes aos Estados-membros para apurar suas repercussões no processo de regularização fundiária brasileiro.

O regramento dos direitos humanos internacionais reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado, no qual se inclui a moradia adequada. Apesar disso, mais de um bilhão de pessoas no mundo estão alojadas de forma inadequada. Esse reconhecimento do direito à moradia adequada como Direito Humano ocorreu na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como no Pacto Internacional sobre Assuntos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, além de posterior reconhecimento em diversos outros instrumentos internacionais (ONU, 2014).

Em função das obrigações internacionais assumidas, os Estados têm o dever de adotar políticas públicas de implementação e proteção desse direito, devendo ser fortalecidos os mecanismos de cobrança internacional e de responsabilização. Em função disso, foi criada pela ONU uma manifestação técnica conjunta da OHCHR e da ONU-Habitat de forma a esclarecer o conteúdo do direito à moradia adequada, seu alcance e a obrigação inerente aos Estados-membros, representada pelo relatório *The Right to Adequate Housing*, analisado nos parágrafos seguintes.

O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais coloca como conteúdo do direito à moradia adequada o de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade. Nesse sentido, o direito à moradia adequada contém em seu núcleo (ONU, 2014): a) liberdades; b) direitos; c) mais do que apenas quatro paredes e um teto: deve atender a alguns critérios: segurança da posse, acesso à infraestrutura e serviços públicos e localização; d) proteção contra despejos forçados, os quais afetam mais as populações pobres e marginalizadas.

O relatório técnico da ONU (2014) esclarece, ainda, quais são os equívocos mais comuns sobre a concepção do que seja a moradia adequada. Explica que esse direito não exige que o Estado construa moradias para toda a população e não confere ao indivíduo o direito de exigir uma casa do governo. Por sua vez, abrange medidas de facilitação de produção de moradias pelos atores sociais, públicos e privados, através de políticas públicas e estratégias de incentivo e controle. Como exceção, o Estado deverá fornecer habitação diretamente para pessoas afetadas por desastres e a grupos sociais vulneráveis.

Outro equívoco comum indicado no relatório é entender esse direito apenas como uma norma programática, de caráter não vinculante. Ao contrário, os Estados possuem obrigações internacionais que devem ser perseguidas por políticas públicas, medidas legislativas e jurisdicionais.

O relatório também aponta que o direito à moradia adequada não impede o deslocamento de comunidades com o objetivo de implementar projetos de modernização, desenvolvimento e infraestrutura das cidades, mas impõe que esses projetos sejam feitos com efetiva participação dessas comunidades e com a adoção de soluções que minimizem ao máximo a escala dos despejos.

Prossegue o relatório da ONU para o ponto crucial da presente investigação: o direito à moradia adequada não se confunde com o direito à propriedade, bem como não ameaça o direito dos proprietários particulares.

De fato, o direito à propriedade é consagrado na Declaração Universal de Direitos Humanos e outros tratados de direitos humanos, como a Convenção para a Eliminação de Toda as formas de Discriminação Racial – em seu artigo 5º, alíneas “d” e “v” – e na Convenção para a Eliminação de Toda as formas de Discriminação contra a Mulher – em seu artigo 16, alínea “h”. No entanto, o direito à moradia adequada é mais amplo que o direito à propriedade, haja vista que não se aplica apenas ao proprietário, mas é prerrogativa universal de qualquer ser humano de ter um local para viver com paz, segurança e dignidade (ONU, 2014).

Assim, a realização do direito à moradia adequada não se limita à conferência do título de proprietário, pois pode ser realizado por qualquer maneira que garanta a segurança da posse, sua verdadeira pedra angular, como através da regularização da posse em assentamentos informais, tema central deste trabalho.

Nesses casos, portanto, fica evidente a diferença entre ambos os direitos - propriedade e moradia adequada – haja vista que a regularização de comunidades

informais pode representar a prevalência do segundo sobre o primeiro, evitando despejos e desocupações forçadas.

Outro aspecto importe destacado pela ONU (2014) é a necessidade de se garantir um acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada, como o reconhecimento de igual acesso à propriedade e posse da casa para a mulher.

Prossegue o relatório dizendo que a moradia adequada não se limita à estrutura da própria casa, mas deve garantir efetivo acesso a serviços públicos adequados, como a saúde, segurança, conforto e nutrição, como é o caso da energia elétrica, água potável e saneamento básico. Assim, é necessário se estabelecer uma inevitável relação entre o direito à moradia adequada e outros direitos humanos.

Os direitos humanos são indivisíveis, relacionados e interdependentes. Assim, a violação do direito à moradia adequada pode representar a impossibilidade de exercício de inúmeros outros direitos, como os direitos ao trabalho, à saúde, educação, privacidade e voto, na medida em que uma pessoa sem título de posse ou propriedade não pode comprovar sua residência fixa, impedindo acesso ao sistema bancário, de crédito, matrículas em escolas, atendimentos em postos de saúde e cadastramento de domicílio eleitoral, além do que as desocupações forçadas e deslocamento desnecessário de comunidades para locais periféricos e distantes podem inviabilizar a busca de empregos e interromper a escolarização de crianças e adolescentes (ONU, 2014). Ademais, a falta de infraestrutura urbana pode levar a doenças, face à ausência de água potável e saneamento.

Por outro lado, o fortalecimento dos direitos humanos pode levar a um incremento da implementação da moradia adequada, haja vista que esse direito deve ser exigido nas ocupações informais e irregulares, o que só ocorre quando seus membros possuem acesso à educação e exercem seus direitos de liberdade de expressão e associação (ONU, 2014).

Assim, a não discriminação e a igualdade são princípios fundamentais de direitos humanos e compõem o conteúdo do direito à moradia adequada. Sua violação pode ocorrer por políticas públicas discriminatórias ou pela ausência dessas políticas, por leis de zoneamento urbano inadequadas, negação da segurança da posse e negação de participação dos interessados nas políticas fundiárias (ONU, 2014).

Cabe ressaltar, no entanto, que o Comitê Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 2, item “2”, reconhece a “propriedade” como um dos fatores mais comuns de discriminação social, razão pela qual a titulação

formal das ocupações irregulares, através da outorga do título de propriedade, apesar de não ser o único meio, é fator essencial para a promoção do direito humano à moradia, pois o ocupante deixa de ser favelado e passa a ter a dignidade e o tratamento de proprietário de seu lar.

Assim, a moradia adequada é reconhecida como integrante do direito humano a um padrão de vida adequado (*adequate standard of living*), com referência central na Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Outros instrumentos internacionais reconhecem esse direito, alguns com caráter universal, outros para determinados grupos vulneráveis, como as mulheres, os indígenas, imigrantes e deficientes (ONU, 2014).

Por sua vez, a Agenda Habitat-II procurou incrementar o vínculo de responsabilidade entre a realização dos direitos humanos em geral e, em particular, o direito à moradia adequada, ao afirmar que “dentro do contexto geral de uma abordagem capacitadora, os governos devem tomar as medidas adequadas a fim de promover, proteger e garantir a plena e progressiva realização do direito à moradia adequada” (HABITAT-II, 1996, parágrafo 61).

Prossegue o relatório, citando países em que há constituições que se referem expressamente a um direito à moradia adequada, entre eles Bélgica, África do Sul e Uruguai, e outros países com constituições que estabelecem uma responsabilidade geral do Estado em garantir o direito à moradia, sem se referir à moradia adequada, dentre eles, o Brasil (ONU, 2014).

O Relatório (2014) prossegue com um capítulo destinado à aplicação do direito à moradia adequada a grupos específicos, em situação de vulnerabilidade social, ressaltando que as legislações dos Estados devem se adaptar para proteger essas situações através de medidas positivas e prestacionais.

Começa pelas mulheres, as quais estão sujeitas à discriminação, à violência de gênero e sofrem com a falta de consciência de direitos. São alvo de discriminação arraigada na herança, em que as legislações de vários Estados garantem direitos maiores aos homens, fazendo com que as mulheres sejam vítimas de violência familiar e social quando pretendem lutar por suas heranças; e sofrem grave discriminação quanto à segurança da posse, haja vista que há normas estatais ou práticas consuetudinárias de registrar ou formalizar a posse e a propriedade em nome do homem, deixando a mulher em situação de vulnerabilidade e de dependência econômica, culminando, muitas vezes, na aceitação de relacionamentos abusivos,

pelo medo da falta de moradia. Por fim, sofrem uma exposição maior no caso de desocupações forçadas, em especial quando levadas para assentamentos informais ou abrigos, nos quais ficam sujeitas a abusos sexuais, espancamentos e estupro, em razão da falta de abrigo e privacidade inerentes à moradia (ONU, 2014, p. 22-23).

Assim, os Estados devem envidar esforços para o cumprimento do pactuado na “Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres⁹”.

Em seguida, o Relatório (2014) aborda o impacto da falta de moradia adequada nas crianças, em especial no prejuízo à saúde infantil, ao avanço educacional e ao bem estar emocional, causados em crianças moradoras de rua ou em habitações degradantes, lotadas e sem acesso a serviços públicos de saneamento básico, água potável e serviços de saúde, estimando que dois milhões de crianças morrem no mundo todo ano por doenças relacionadas a esses fatores, em especial a falta de saneamento, causadora de doenças diarreicas.

Os moradores de favelas foram incluídos no terceiro grupo de hipossuficientes, sendo contabilizado, em 2008, que cerca de 1 bilhão de pessoas já vivem em assentamentos informais pobres, sendo que na África Subsaariana, os moradores de favelas já representavam 72% da população das cidades. Assim, em razão de estar sujeita à insegurança da posse, aos despejos forçados, à falta de acesso à serviços públicos básicos, esta população demanda uma atuação estatal específica, consistente na urbanização adequada das favelas, bem como na sua regularização fundiária da posse (ONU, 2014, p. 25-26).

O Relatório (p. 27-28) cita as pessoas “sem-teto” na categoria de vulneráveis, originados da falta de sistemas de seguridade social, do desemprego estrutural, de despejos forçados e de desastres naturais, os quais são privados de direitos humanos básicos, além da moradia, chegando até mesmo a serem criminalizados como “vadiagem”, razão pela qual demandam uma atenção especial dos Estados, no

⁹ “Artigo 14: Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais, a fim de garantir, numa base de igualdade de homens e mulheres, que participam e se beneficiam da vida rural desenvolvimento e, em particular, deve garantir a essas mulheres o direito: [...] (h) Desfrutar de condições de vida adequadas, **especialmente em relação à habitação**, saneamento, electricidade e água, transportes e comunicações” (grifamos).

Artigo 15: Os Estados Partes reconhecerão às mulheres, em matéria civil, capacidade jurídica idêntico ao dos homens e as mesmas oportunidades de exercer essa capacidade. Em particular, eles devem dar às mulheres **direitos iguais para concluir contratos e administrar propriedade** e deve tratá-los igualmente em todas etapas do processo em tribunais e tribunais” (grifamos).

sentido de adotar medidas positivas aptas a garantir a moradia adequada a essas pessoas, de forma a restaurar sua integridade física e psicológica.

Outra população especificamente afetada em seu direito à moradia é a das pessoas com deficiência (ONU, 2014, p. 28-29), o que decorre da estigmatização social, falta de emprego, baixa renda e falta de reconhecimento de sua capacidade civil para ter acesso a contratos formais de posse e propriedade, o que os leva a vias informais de habitação. Assim, o Relatório observa que é necessário implementar o estabelecido na “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, a qual exige que os Estados busquem garantir a igualdade na fruição de todos os direitos para as pessoas com deficiência, o que também foi incluído no Comentário Geral nº 05, do Comitê de Direitos Sociais, Culturais e Econômicos (1994), no sentido de que os projetos habitacionais devem ser elaborados de forma a garantir a acessibilidade para os deficientes.

O Relatório da ONU (p. 30-32) inclui os imigrantes ilegais, refugiados e as pessoas deslocadas no grupo de alto grau de incidência de violação do direito à moradia, vítimas de racismo e de xenofobia. Essas pessoas, em geral, não possuem documentos legais necessários para o acesso seguro à posse. Além disso, ficam sujeitos a empregadores que os forcem a dormir em locais inabitáveis para o ser humano. Assim, é necessário que os Estados envidem esforços para garantir a repatriação voluntária, com a retomada dos imóveis de que foram despojados, bem como impedir o retorno forçado, assentando adequadamente esta população, conforme determina a “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, que obriga os Estados a oferecer um tratamento como os mesmos direitos concedidos aos estrangeiros regulares, incluindo o respeito ao direito à moradia¹⁰ (artigo 21).

Por fim, como última categoria de população especialmente ameaçada em seu direito à moradia, o Relatório da ONU (p. 33-34) cita os povos indígenas, alvo de discriminação e de violência, especialmente pela insegurança da posse das terras tradicionalmente ocupadas e pelas desocupações forçadas, o que faz com que metade da população indígena atual do mundo viva em cidades, sob condições degradantes, em ofensa à “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos

¹⁰ O Relatório cita, ainda, a “Recomendação geral nº 30, da Comissão sobre a Eliminação da Discriminação Racial”, o qual dispõe que os Estados devem “garantir o gozo igual do direito à moradia adequada para cidadãos e não cidadãos, especialmente evitando a segregação na habitação e garantindo que as agências de habitação evitem se envolver em práticas discriminatórias.”

Povos Indígenas”, a qual estabelece que os Estados devem garantir o direito à autodeterminação e os relacionados às terras tradicionais.

O Relatório prossegue (p. 34-39) detalhando a obrigação dos Estados-partes da ONU, bem como de outros atores internacionais e nacionais, na implementação efetiva do direito à moradia adequada. Nesse sentido, afirma que cabe aos Estados nacionais o dever primário de promover esse direito, conforme definido pelos direitos humanos internacionais positivos previstos em tratados internacionais, os quais criam obrigações vinculantes, bem como no direito consuetudinário internacional, evidenciado pela “prática geral dos Estados aceita como lei e seguida como obrigação internacional”.

Dentre as obrigações vinculantes decorrentes de tratados, o Relatório destaca o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual estabelece dois tipos de obrigações vinculantes: de efeito imediato, as quais devem ser implementadas de imediato, como o compromisso de instituir políticas públicas habitacionais baseadas na não-discriminação de sexo, raça, cor, religião ou posição política; e as obrigações sujeitas à realização, ou seja, aquelas que devem ser implementadas de forma progressiva pelos Estados, na medida dos recursos disponíveis.

Cabe destacar, contudo, que mesmo nas obrigações progressivas, os Estados devem garantir um mínimo essencial de direito à moradia, por exemplo, de não permitir um número significativo de pessoas morando na rua ou sem um abrigo básico como habitação. No entanto, destaca o Relatório que os tratados internacionais não fornecem uma fórmula exata para atendimento do direito à moradia, haja vista que os recursos e as necessidades variam em cada Estado (ONU. 2014, p. 36-37).

Como medida progressiva relevante, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) cita a elaboração de planos, inclusive com medidas legislativas, para oferecer segurança jurídica da posse e proteção contra despejos forçados (ONU, 2014, p. 36), situação que se enquadra perfeitamente no objeto do presente trabalho, haja vista que a regularização fundiária urbana é uma política pública que tem a finalidade de garantir essa segurança e, assim, realizar o direito à moradia adequada.

Nesse sentido, é necessário indagar se o Brasil, com a edição da lei da REURB, dedicou o “máximo de seus recursos disponíveis” para a efetivação das regularizações fundiárias, de forma célere, inclusiva, abrangente e não discriminatória,

na forma exigida pelo PIDESC, do qual nosso país é signatário. Ou seja, se este diploma legislativo cumpre as obrigações internacionais assumidas no artigo 2º, do referido Pacto¹¹.

Em seguida, o Relatório da ONU (2014, p. 38-39) traça um importante detalhamento dessas obrigações dos Estados nacionais, dividindo-as em 3 espécies: i) “obrigações de respeitar”: de caráter negativo, no sentido de que os Estados devem se abster de obstaculizar a fruição da moradia, através de despejos forçados arbitrários, demolição de casas, infração do direito à privacidade, poluição de recursos hídricos etc.; ii) “obrigação de proteger”: de caráter positivo, devendo o Estado impedir que terceiros do setor privado, a exemplo de proprietários e incorporadores, cumpram e realizem o conteúdo do direito à moradia em seus empreendimentos, regulamentando novos loteamentos, o mercado de aluguel e o financiamento habitacional; iii) “obrigação de cumprir”: segundo o qual os Estados devem elaborar um plano nacional de habitação que integre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, para a realização plena e progressiva do direito à moradia adequada, incluindo seu conteúdo mais amplo, de infraestrutura de serviços básicos de água, saneamento básico, coleta de lixo, dentre outros.

Além das responsabilidades dos Estados acima expostas, o Relatório da ONU (2014, p. 40-41) indica a responsabilidade de outros atores, em especial das “agências das Nações Unidas” e do setor privado.

Quanto às agências, é destacado o seu papel de cooperação para o desenvolvimento sustentável dos países, merecendo especial destaque, no âmbito do direito à moradia, a Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), a qual foi instituída pela Assembleia-Geral da ONU com o objetivo de incentivar e cooperar para o implemento de cidades sustentáveis, por exemplo, através da urbanização de favelas, do fornecimento de aluguel social, do aumento da participação dos moradores nos planos de recuperação de assentamentos humanos e na conferência de segurança da posse para esses moradores.

Como segundo ator relevante para a implementação da moradia adequada, o

¹¹ “ARTIGO 2º: 1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. 2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir os direitos nele enunciados e exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.”

Relatório técnico da ONU (p. 41-42) cita o setor privado, representado pelos incorporadores imobiliários, empresas de construção, locadores de moradias, os quais têm uma influência direta na qualidade do direito à moradia de um Estado. Assim, devem se comprometer a respeitar todos os direitos humanos em seus empreendimentos, em especial o direito à moradia, diretamente relacionado às suas atividades, promovendo bairros sustentáveis, evitando a degradação ambiental e não adotando políticas habitacionais ou de crédito discriminatórias.

Em seu derradeiro capítulo, o Relatório técnico da ONU (2014, p. 42-48) procura especificar as formas de monitoramento dos Estados e de cobrança sobre as suas responsabilidades pela implementação do direito à moradia adequada, dividindo-as em nacional, regional e internacional.

Quanto à responsabilidade e monitoramento nacionais, ressalta a ONU (2014, p. 44) que devem se dar de forma acessível, transparente e eficaz, através de mecanismos administrativos e políticos, a exemplo do controle dos valores orçamentários destinados à efetivação da moradia e utilização dos seguintes indicadores metodológicos do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos: a data da inclusão do direito à moradia na Constituição (indicador estrutural); volume do orçamento destinado à habitação (indicador de processo); e a proporção da população urbana moradora de favelas (indicador de resultado).

Esses mecanismos devem ser somados aos instrumentos judiciais de controle, nos quais os tribunais devem ser aptos à aplicação direta da legislação internacional para responsabilização do Estado, conforme veremos no capítulo seguinte. A ONU (2014, p. 46) recomenda, ainda, a criação de “Instituições Nacionais de Direitos Humanos”, entidades nacionais não-estatais, com o papel de monitorar os resultados da efetivação da moradia e aconselhamento das políticas públicas de governo, como foi feito no Brasil, com a criação do “Relator Nacional sobre o Direito à Moradia Adequada”, o qual recebe reclamações de individuais ou coletivas, realiza missões para investigar violações e faz recomendações ao governo brasileiro.

A ONU cita, também, a importância do monitoramento regional, apontando o exemplo da Corte Interamericana de Direitos, a qual aplica a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seus artigos 11 (o direito de ser livre de interferência arbitrária ou abusiva com o lar) e artigo 21 (o direito de propriedade) (ONU, p. 48), no sentido de penalizar casos de desocupação forçada arbitrários.

Como terceira forma de monitoramento e responsabilização, o Relatório (2014, p. 48-49) indica o sistema internacional, exercido, principalmente, pelos “órgãos de tratado” e pelos “Relatores Especiais” das Nações Unidas. Os primeiros são criados para auxiliar na implementação dos tratados internacionais, formado por comitês de especialistas independentes, os quais emitem “observações finais” sobre relatórios periódicos de Estados e “comentários gerais”, auxiliando na interpretação dos tratados. Quanto à moradia, cumpre relevante papel o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme estudado no tópico anterior. Já o Relator Especial tem a função de “monitorar, examinar e relatar publicamente” situações específicas sobre temas específicos de direitos humanos, cabendo destacar a nomeação de um Relator para a moradia adequada, desde o ano de 2000, tendo a função sido ocupada pela brasileira Raquel Rolnik, de 2008 a 2014.

1.3. HABITAT III – Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável: A Nova Agenda Urbana.

A Nova Agenda Urbana decorreu da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 20 de outubro de 2016, tendo sido aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no 68º encontro plenário, para a sua 71ª sessão, em 23 de Dezembro de 2016, caracterizando-se como o documento internacional mais recente sobre a matéria, no âmbito da ONU, o qual apresenta os seguintes objetivos (HABITAT III, 2019, p. IV):

A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local. É um recurso para realizar esse ideal comum em todos os níveis de governo, do local ao nacional, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os grupos constituintes e para todos que chamem os espaços urbanos de “lar”.

Importante ressaltar o caráter plural da Nova Agenda Urbana, na qual concorreram inúmeros atores das políticas públicas internacionais para sua elaboração, de forma que seu conteúdo pode ser aproveitado em uma realidade

universal, em sintonia com a universalidade dos direitos humanos¹². Neste tópico, vamos destacar os aspectos da Nova Agenda Urbana que tenham relação direta ou indireta com a formação do conteúdo do direito à moradia adequada, de forma a compreender sua influência no direito brasileiro.

O objetivo desse documento internacional é estabelecer princípios básicos, práticas concretas e padrões mínimos de organização urbana, com a finalidade de atingir um melhor índice de desenvolvimento sustentável das cidades, de forma a melhorar a qualidade de vida e de moradia de seus habitantes. O documento é dividido em duas partes: a “Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos para todos” e o “Plano de implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana”, os quais serão designados, neste tópico, como Declaração e Plano.

O ponto de partida da Declaração de Quito consiste no reconhecimento de que a população mundial irá duplicar até o ano de 2050, estando marcada pela desigualdade socioeconômica e pela segregação espacial nas cidades, em que pesem os avanços alcançados pelos esforços internacionais, na promoção e universalização dos direitos humanos¹³ (HABITAT III, 2019, p. 3-4).

Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana pretende auxiliar no planejamento das cidades e dos assentamentos urbanos, com os objetivos específicos de erradicar a pobreza, permitir o crescimento econômico sustentável, com igualdade de gênero, melhora da saúde, da alimentação e promovendo a proteção do meio ambiente (HABITAT III, 2019, p. 3).

¹² Participaram da redação da Carta: “Estados-membros, organizações intergovernamentais, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), mais de 40 agências da ONU, fundos e programas, 200 especialistas de Unidades de Política com 20 organizações colíderes, 16 grupos da Assembleia Geral de Associados, milhares de governos subnacionais e locais, as principais redes de governos locais e regionais coordenadas pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, 197 Estados participantes, mais de 1.100 organizações e mais de 58 mil redes” (HABITAT III, ONU, 2019, p. IV).

¹³ “Reconhecemos integralmente os avanços alcançados no ano de 2015, particularmente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, o Acordo de Paris no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)³, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o Plano de Ação de Viena para os Países em Desenvolvimento Sem Litoral para a Década de 2014-2024, o Roteiro das Modalidades Aceleradas de Ação dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento⁶ (SAMOA) e o Plano de Ação de Istambul para os Países Menos Desenvolvidos para a Década de 2011-2020. Reconhecemos também o compromisso com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Declaração de Copenhague), o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), a Plataforma de Ação de Pequim, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e os desdobramentos dessas conferências”.

A Declaração de Quito afirma que vislumbra um conceito de cidades e assentamentos urbanos que cumpra a função social da terra; que incentive a participação cívica; promova a igualdade de gênero; o crescimento econômico com a valorização das economias locais e dos setores informais da economia; o transporte urbano acessível e seguro; políticas de redução de riscos de desastres; a proteção e a recuperação dos ecossistemas de água e da biodiversidade. Em atenção ao escopo específico do presente trabalho, traz um conceito abrangente de moradia adequada, em seu artigo 13, (a):

(...) como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (p. 05);

Para a implementação desses valores, a Declaração de Quito traça princípios orientadores¹⁴: de eliminar todas as formas de discriminação e de violência nas cidades; proporcionar acesso igualitário à moradia adequada e financeiramente acessível; assegurar sistemas econômicos sustentáveis com trabalho decente; impedir a especulação fundiária; garantir a posse segura da terra; incentivar o uso de energias limpas e padrões de consumo sustentáveis; reconhecer o protagonismo dos entes municipais e locais para a elaboração de políticas urbanas com reforço dos seus orçamentos, mas com a cooperação dos demais níveis de governo; otimização do mapa urbano para melhor distribuição dos benefícios trazidos pela urbanização (HABITAT III, 2019, p. 7-8).

A Declaração de Quito é fechada com um conclave aos Governos locais e aos atores responsáveis pelo planejamento urbano, para que maximizem esforços, no sentido de implementar a Nova Agenda Urbana em seus países, de maneira a formar uma aliança internacional destinada a implementar o desenvolvimento urbano sustentável em caráter universal, de forma a amparar as populações mais discriminadas, como os moradores de favelas e assentamentos informais, o que possui especial interesse para o presente trabalho, na medida em que a regularização fundiária é um dos principais instrumentos.

¹⁴ Artigos 14 e 15, da Declaração de Quito.

Por sua vez, o Plano de Quito para a implementação da Nova Agenda Urbana propõe a assunção de “compromissos transformadores” (p. 11) do desenvolvimento sustentável, divididos em três aspectos: social, econômico e ambiental.

No aspecto social, o Plano tem como objetivos específicos: erradicar a pobreza extrema, ressaltando que o desenho do mapa urbano e a oferta de serviços públicos essenciais pode agravá-la ou reduzi-la; orientar um planejamento urbano que promova a criação de espaços públicos verdes e seguros, como praças, orlas e parques públicos, os quais incentivam o bem estar, a saúde e a interação social multicultural; respeitar ao patrimônio cultural material e imaterial; reforçar e incentivar a inovação e o empreendedorismo na cidade; criar instrumentos políticos para a inserção da população nos processos de tomadas de decisões sobre o planejamento urbano.

Ademais, quanto ao objeto específico do presente trabalho, em seu artigo 31, o Plano de Quito traça o objetivo de incentivar uma política habitacional que concretize progressivamente o direito à moradia adequada, reconhecida esta como a segurança jurídica da posse, que impeça desocupações ilegais; seja bem localizada, conectada com o tecido urbano e com a oferta de serviços básicos em caráter equânime; seja sensível às diversidades culturais, de idade e de gênero; ofereça múltiplas opções de moradia, reconhecendo o valor da posse qualificada pelo trabalho e pela moradia.

Quanto ao aspecto econômico, o Plano para a implementação da Nova Agenda Urbana reconhece que o crescimento e a prosperidade econômica são fundamentais para o desenvolvimento sustentável das cidades, cujo alcance deverá ser buscado através dos seguintes objetivos específicos: projetar a infraestrutura urbana, de forma a aproveitar os benefícios da economia de escala nas comunidades; apoiar medidas de produção de energias renováveis; incentivar a construção de moradias populares através do financiamento habitacional, para casas economicamente acessíveis; integração da cidade com o campo, conectando a oferta e a demanda de produtos e serviços para a formação de uma cadeia de valor confiável e que valorize os produtores locais, os trabalhadores informais, as micro, pequenas e médias empresas; melhora da mobilidade urbana, através da oferta de transportes públicos eficientes e acessíveis, que diminuam os congestionamentos, a poluição do ar e sonora; adoção da estratégia espacial de preenchimento dos vazios urbanos de forma planejada e a descentralização das cidades, com o policentrismo urbano; e, por

fim, o acesso à educação, à capacitação e à profissionalização dos jovens, como medida de aumento de competitividade (p. 14-17).

Já na seara ambiental, o Plano da Nova Agenda Urbana inicia sua abordagem pelo reconhecimento da perda da biodiversidade, dos padrões insustentáveis de produção e consumo, da poluição e dos desastres naturais e dos provocados pelo homem, como as principais ameaças ao ecossistema, sendo que o planejamento e a governança das cidades geram efeitos que ultrapassam os limites urbanos, atingindo todo o planeta.

Assim, a Nova Agenda Urbana propõe a adoção de “cidades inteligentes”, a qual planeje a implementação de infraestrutura básica sustentável; faça avaliações periódicas de riscos de desastres; valorize a função social e ecológica da terra; promova a produção local de bens e serviços, diminuindo a dependência de fontes distantes de energia, água, alimentos e materiais; incentive a redução de resíduos, de aterros sanitários e da emissão de gases de efeito estufa, através da “redução, reutilização e reciclagem (3R’s)”, bem como da conversão de resíduos em energia; promova o reforço das habitações em situação de risco, em especial nas favelas, o que compõe o conteúdo do direito à moradia adequada (p. 18-22).

A Nova Agenda Urbana de Quito é finalizada com uma proposta de “implementação efetiva”, no sentido de que a transformação da realidade social e econômica depende da adoção de políticas públicas habitacionais concretas, com a disponibilização de recursos jurídicos e financeiros. Nesse sentido, propõe o “desenvolvimento da estrutura de governança urbana”, com a finalidade de desenvolver instrumentos jurídicos e institucionais que fortaleçam a capacidade dos governos de executar políticas públicas nacionais urbanas, com abordagens participativas e parcerias com a sociedade civil, quando da elaboração dos projetos de planejamento urbano e de sua implementação (p. 23).

Como segundo método de implementação de seus valores e diretrizes, a Nova Agenda propõe o “planejamento do desenvolvimento espacial urbano”, aspecto em que adquire vital importância a implementação do direito à moradia adequada, o qual é referido expressamente nos seus artigos 105 e 106:

105. Promoveremos a realização progressiva do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado. Desenvolveremos e implementaremos políticas de habitação em todos os níveis, incorporando planejamento participativo e aplicando o princípio da subsidiariedade, conforme o caso, a fim de assegurar a coerência

entre as estratégias de desenvolvimento, políticas fundiárias e a oferta habitacional em âmbito nacional, subnacional e local.

106. Promoveremos políticas de habitação com base nos princípios da inclusão social, da eficácia econômica e da proteção ambiental. Apoiaremos o uso efetivo dos recursos públicos para a habitação economicamente acessível e sustentável, incluindo terrenos em áreas centrais e consolidadas das cidades com infraestrutura adequada, e incentivaremos o desenvolvimento de empreendimentos de renda mista para promover inclusão e coesão social (grifamos).

Propõe, ainda, a diversificação da oferta de opções de moradia, com a inclusão do aluguel subsidiado e outras formas de assegurar a posse, como a habitação compartilhada, a posse coletiva, a reurbanização das favelas e a autoconstrução dirigida, em um combate à pobreza, à condição de sem-teto, à “produção em massa de habitações periféricas isoladas, desconectadas de sistemas urbanos”, sendo relevante a criação de mecanismos jurídicos que impeçam desocupações forçadas arbitrárias, bem como leis de uso e ocupação do solo que previnam a especulação imobiliária (p. 27-28).

De acordo com a Nova Agenda, é fundamental que se garantam acesso universal à água potável, ao transporte público eficiente e acessível, à gestão de resíduos sólidos (esgoto), aos serviços de energia, à segurança alimentar e à cultura (p. 29-32).

Fazendo uma análise crítica do documento, notamos que o direito à moradia assume papel de protagonismo na Nova Agenda Urbana, como elemento indispensável para proporcionar uma vida digna. E mais, a Nova Agenda reconhece valores que devem compor o direito à moradia adequada, o que implica na necessidade de sua incorporação ao conteúdo do direito à moradia pelo legislador nacional, na máxima medida possível, enquanto uma carta de princípios, composta por normas de caráter geral e programáticas.

Nesse sentido, em seu artigo 131, reconhece que “cada país é o principal responsável por seu próprio desenvolvimento social e econômico” (p. 33), razão pela qual a mudança deve ser buscada através da oferta de instrumentos legais que garantam a efetivação da moradia adequada, com a implementação da Nova Agenda Urbana, em nível nacional.

Em seu capítulo final, “Do Acompanhamento”, a Nova Agenda Urbana propõe a elaboração de um relatório, a cada 4 anos, coordenado pelo ONU-Habitat, com a finalidade de acompanhar a sua implementação e a efetivação quantitativa e

qualitativa pelos governos locais, o qual deve contar com a participação voluntária de governos locais, do ONU-Habitat de setores da sociedade civil e da academia (p. 40).

Este trabalho, portanto, pretende dar sua pequena contribuição no âmbito da academia brasileira, no que tange especificamente à implementação da Nova Agenda Urbana na legislação sobre regularização fundiária nacional, ou seja, na análise da incorporação dos valores e objetivos da Nova Agenda nesse importante instrumento de concretização do direito à moradia adequada.

1.4. A Cogência das Cartas de Direitos Internacionais em face do Brasil

No presente tópico, analisaremos a influência do direito internacional sobre o direito interno na formação do conceito de propriedade e, conseqüentemente, de moradia adequada, bem como qual o nível de eficácia e cogência exercido pelo direito supranacional, considerando a universalização dos direitos humanos.

A globalização pela qual o mundo está passando rompeu as barreiras nacionais dos Estados nos aspectos culturais, econômicos, políticos e de consumo, o que reflete diretamente em suas ordens jurídicas.

Esse fenômeno possibilitou à sociedade ter acesso ilimitado a uma imensa quantidade de informação, sem que essa resulte necessariamente em compreensão do seu conteúdo, mas que permite a desconstrução de verdades modernas, nas palavras de Cláudia Lima Marques (1998).

Assim, institutos clássicos, como o direito de propriedade, são sujeitos a uma releitura com base em valores éticos universalmente aceitos, os quais são considerados normas interpretativas que moldam o novo significado do direito, mesmo sem ter força normativa expressa, com norma e sanção tradicionais, como é o caso do discurso de proteção aos direitos humanos, reconhecido em tratados internacionais não vinculantes, ou em preâmbulos de diplomas normativos, o que se intensificou após a Segunda Guerra mundial, em um intenso processo internacional de conceituação e valorização dos denominados direitos humanos (MIRAGEM, 2005).

Essa valorização tem como um de seus escopos fundamentais a atribuição de força normativa e coercibilidade a esses direitos humanos, de forma a permitir sua integração às ordens jurídicas nacionais e sua aplicação efetiva a seus cidadãos. No

entanto, o processo de formação desses direitos humanos na ordem internacional não pode ser baseado no pressuposto positivista de separação entre o direito e a moral.

Nesse sentido, na sociedade atual é abandonada a ideia de que há uma hierarquia formal entre as fontes do direito internacional. Assim, em vez de se declarar a invalidade de um tratado internacional que contraste com uma Constituição nacional, há possibilidade de um diálogo entre ambos os diplomas, de forma a construir progressivamente um novo direito.

O maior exemplo desse fato é a Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, de 1.948, a qual não possui caráter juridicamente cogente e vinculante para os Estados. Apesar disso, ela representa o reconhecimento de valores culturais, os quais foram a base do reconhecimento de direitos humanos pelas ordens jurídicas internas dos Estados membros, demonstrando o peso desses valores morais quanto à credibilidade dos Estados no cenário da comunidade internacional.

Assim, os **valores** assumem papel de destaque na construção de uma ordem jurídica internacional.

Nesse sentido, entendemos que o conceito de ordem pública, que já foi representado pelo plano jurídico nacional interno de cada Estado, passou a ser visto de um ponto de vista globalizado e transnacional, na medida em que os valores internacionais se incorporaram ao direito internacional, o qual passou a dialogar com as ordens jurídicas internas em processo de colaboração: por uma lado, o direito internacional nutre a ordem pública interna com valores universais; por outro, a ordem interna empresta efetividade e maior coercibilidade a esses valores, formando a nova ordem pública.

Na relação entre as duas, a ordem internacional influencia a nacional, até o limite em que se choque com os valores fundamentais daquela sociedade.

Mas quais seriam esses valores que compõem a ordem pública internacional? São exatamente os valores comuns que se observam uniformemente em diversas culturas, os quais compõem a natureza humana e estão acima de particularidades de cada direito local (MIRAGEM, 2005, p. 316), cujo reconhecimento foi consagrado na Declaração Universal de 1.948 da ONU.

Cumpramos esclarecer que existem duas teorias principais que explicam essa relação entre o direito interno e o internacional.

A teoria monista defende a existência de uma ordem pública única, na qual a ordem interna deve respeitar os direitos humanos básicos previstos no direito

internacional. Essa teoria deriva do direito natural, cujo grande expoente foi Hugo Grotius (*apud* MIRAGEM, 2005), o qual defende a existência de valores morais inatos ao ser humano, precedentes de qualquer ordem jurídica e estando acima delas, caracterizando-se como limitação ao exercício do poder legislativo original de cada Estado, a exemplo do poder constituinte originário.

Já a teoria dualista se baseia na soberania dos Estados para defender a ideia de que as ordens públicas interna e internacional são distintas, sendo que a ordem internacional não pode se sobrepor à ordem interna, mas pode integrá-la, de acordo com o processo legislativo do Estado soberano.

No entanto, para o escopo do presente trabalho, importante destacar que independentemente da corrente que se adote, o reconhecimento e a declaração de direitos humanos por organismos internacionais de credibilidade possuem uma alta carga de eficácia moral perante os Estados nacionais, o que pode resultar até mesmo em pressão internacional para a evolução da legislação interna sobre direitos humanos, através de restrições comerciais e da exposição negativa da imagem internacional de seus governantes.

É de se questionar a razão pela qual esses direitos universalmente reconhecidos já não são dotados de coercibilidade jurídica pelos próprios instrumentos que a declaram, a exemplo daqueles que se referem à moradia adequada.

Explica Migarem (2005) que isso ocorre pela diversidade cultural existente globalmente e pela necessidade de se obter um consenso para o reconhecimento de determinado direito como inerente ao ser humano. Assim, cada Estado, com sua tradição cultural e social, estabelece mecanismos de coerção mais ou menos rigorosos e efetivos, moldando o direito reconhecido de acordo com suas peculiaridades, sendo inviável o estabelecimento de instrumentos de coerção comuns para todos os países.

É o que ocorre com o direito à moradia adequada, em face do qual cada país possui uma realidade e níveis distintos de objetivos de implementação. Não se pode exigir, coercitivamente, o mesmo grau de realização desse direito em países desenvolvidos, comparados com aqueles em desenvolvimento.

Analisando a cogência dos documentos internacionais referentes à moradia, trazidos no tópico anterior, parte da doutrina entende que:

como é típico do direito internacional, tanto mais quando se trata de recomendações de agências internacionais e não de tratados assinados diretamente pelos Estados, as garantias são formuladas sem a força vinculativa de direitos subjetivos imediatamente exigíveis (MENEZES, 2017, p. 43).

No entanto, diante do abundante cenário legislativo internacional, não se pode atribuir a falta de efetivação do direito à moradia adequada à ausência de normas, haja vista que referida legislação, quando prevista em tratados internacionais, deve ser interpretada de forma a possuir alguma carga de eficácia em relação aos Estados-partes, haja vista a sua adesão espontânea aos compromissos internacionais que as preveem, e não como meros conselhos ou normas programáticas, desprovidas de qualquer eficácia jurídica, razão pela qual se entende que a ausência de aplicação decorre mais de opções equivocadas de políticas públicas que não estão comprometidas com a efetivação do direito à moradia, como ocorre no Brasil (MONTEIRO, 2019, p. 44-45).

Tratando diretamente dos documentos internacionais analisados nos tópicos anteriores, verificamos que o Brasil aderiu expressamente ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992, através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, com o seguinte teor:

Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.
Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991;
Considerando que a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi depositada em 24 de janeiro de 1992;
Considerando que o pacto ora promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, parágrafo 2º;
DECRETA:
Art. 1º O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente decreto, **será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém** (grifamos).

Assim, não resta dúvida de que referido Pacto deve ser interpretado como um importante instrumento do processo de internalização do conteúdo internacional do direito à moradia adequada no Brasil.

Quanto ao relatório *The Right to Adequate Housing* e à Nova Agenda Urbana, verificamos, no tópico anterior, que são documentos elaborados por órgãos oficiais da ONU, ligados à sua Assembleia-Geral, do qual o Brasil é membro fundador, desde a assinatura da Carta das Nações Unidas de 1945, cujo artigo 2º estabelece:

ARTIGO 2 - A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (...)

2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, **deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta** (grifamos).

Portanto, entendemos que os princípios, valores, diretrizes e normas programáticas de referidos documentos precisam ser observados pelo legislador brasileiro enquanto Estado-parte das Nações Unidas, não podendo as normas locais desviar ou contrariar essas finalidades. Ao contrário, devem se esforçar para maximizar sua eficácia. Tal assunto será analisado em atenção à lei da REURB no próximo capítulo.

Ademais, o Brasil adotou o modelo de incorporação direta de direitos humanos reconhecidos em tratados internacionais, haja vista que possui disposição expressa no texto da CRFB/88, em seu artigo 5º, §2º, facilitando a introdução do Brasil no paradigma supranacional de proteção dos direitos humanos, em especial o preconizado pelas Nações Unidas, com a conseqüente relativização dos conceitos de soberania nacional e de não intervenção, enfatizando a universalidade dos direitos humanos, dentre os quais se enquadra o direito à moradia (MONTEIRO, 2019, p. 19-22).

Outro aspecto que consideramos quanto à efetividade dessas normas internacionais, é que se vivencia em nosso país um processo de conscientização das autoridades dos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, para o progresso constante da aplicação prática dos direitos sociais. Nesse sentido, as normas internacionais cumprem papel fundamental de conscientizar, inaugurar os debates, fornecer subsídios teóricos para os grupos interessados, no sentido de pressionar as autoridades para a implementação progressiva desse direito.

Assim, a nosso ver, o Brasil assumiu compromissos internacionais pela elaboração de políticas públicas efetivas de implementação da moradia adequada, dentre as quais destacamos no presente trabalho um processo de regularização fundiária célere e efetivo, que garanta um acesso pleno à moradia, com seus atributos de adequação.

Ademais, segundo Flávia Piovesan:

se um Estado, no livre exercício da sua soberania, assumiu obrigações em matéria de direitos humanos, deve conseqüentemente aceitar o aparato internacional de fiscalização e monitoramento dessas obrigações (2000, p. 107).

Portanto, o direito de propriedade deve ser reinterpretado, sob a nova visão de que ele deve cumprir sua função social, entendida esta não apenas sob a ótica da CRFB/88, mas também à luz do direito internacional, balizado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pelos relatórios *The Right to Adequate Housing* e Nova Agenda Urbana da ONU, contribuindo com a promoção dos direitos humanos, razão pela qual as regras para sua aquisição e perda também devem ser flexibilizadas, de forma a facilitar a realização desses direitos fundamentais, dentre os quais assume destaque, neste trabalho, a moradia adequada, por meio dos procedimentos de regularização fundiária.

1.5. Direito à Moradia no Paradigma da CRFB/88.

No presente tópico abordaremos o sentido atribuído ao direito à moradia adequada no âmbito da Constituição Federal, de forma a identificar seu conteúdo no direito nacional, bem como seu grau de exigibilidade. Considerando a fluidez e indeterminação do conceito de moradia, adotaremos a posição de Ingo Wolfgang Sarlet como marco teórico de referência, em razão da abrangência de seu trabalho sobre o tema.

O Brasil possui uma tradição jurídica de *civil law* influenciada pelo positivismo exegético da Escola Histórica francesa que deu origem ao Código Napoleônico de 1804, e pelos pandectistas alemães, responsáveis pelo BGB de 1896, o que demonstra um resgate do Direito Romano, focando o estudo do direito civil em conceitos jurídicos, como obrigação e propriedade (RODRIGUES, 2011, p. 44).

A tradição da *civil law*, contudo, vem sendo fortemente criticada por não considerar os valores e interesses sociais como fontes de aplicação do direito, especialmente pelos movimentos do neoconstitucionalismo, da Análise Econômica do Direito e da teoria da argumentação (RODRIGUES, 2011).

Discordando dessas críticas, Otávio Luiz Rodrigues (2011) adverte que não procedem as incorreções apontadas por esses novos movimentos ao positivismo,

tendo em vista que Hans Kelsen não previu um juiz como simples “boca da lei”, sem qualquer margem de discricionariedade perante o caso concreto.

Ao contrário, Hans Kelsen (2019, p. 390) argumentou no último capítulo de sua obra “Teoria Pura do Direito” que as palavras formadoras da norma jurídica podem ser polissêmicas e que seus diversos significados representam uma “moldura”, dentro da qual o juiz tem mais de uma solução legal, a ser escolhida perante o caso particular.

E segundo Otávio Luiz Rodrigues (2011), o que Kelsen defende é a separação entre atividade política, a sociologia, a psicologia e o direito, haja vista que estes elementos têm conexão direta com o direito, mas no momento de sua formação. Além disso, os valores a eles correspondentes, quando instituídos em lei, passam a se tornar parte do Direito Positivo. Assim, enfatiza Rodrigues (2011, p. 49), que os elementos valorativos, a eficácia, a justiça e a legitimidade são fatores de análise **externa** do Direito, enquanto que o positivismo realiza uma análise interna, referente à estrutura da norma e suas condições de validade. Nesse sentido, afirma:

A opção positivista kelseniana, por exemplo, é interna. O Direito e seus conceitos, sua estrutura de ordenamento e de norma, as instâncias de validade, eis o substrato dessa análise interna. Mas, e a Justiça? A legitimidade? É conveniente separar as coisas. Quando se diz algo como “o novo Direito Civil busca os princípios e não a letra fria da lei” ou ele se ocupa “da Justiça e não da Lei”, faz-se uma brutal confusão entre o problema de o Direito ter um referencial externo (a Justiça, a Legitimidade, o Bom, o Moral) de correção de suas normas e a forma como o Direito é estudado. (p. 49)

Essa introdução se tornou necessária para que possamos delimitar, neste trabalho, sob qual perspectiva, interna ou externa, estaremos fazendo a análise do conteúdo do direito à moradia adequada.

Sob uma perspectiva positivista, primeiramente cabe desvendar se nosso direito positivo dá alguma definição desse conceito, pois havendo uma regra que defina qual é o conteúdo desse conceito, a avaliação dos valores envolvidos na sua definição, qual sua abrangência, quais bens da vida são decorrentes do mesmo e quais as necessidades do ser humano que ele deve satisfazer, teriam sido objeto de uma análise prévia no processo de formação do direito, com base nas interconexões com a sociologia, a política, a psicologia, dentre outras ciências.

Feito esse juízo valorativo e transformado em regra, estaria incorporado ao mundo do direito e o desvendar de seu conceito jurídico partiria para uma análise interna do direito, do seu alcance, eficácia e âmbito de validade. Ou seja, havendo

regra expressa, restaria menor espaço para preenchimento do conteúdo do direito à moradia, por meio de valores. Embasando esse raciocínio, afirma Rodrigues:

O segundo problema está no abandono da análise interna do Direito para se fazer toda uma sorte de abusos, em geral de caráter judiciário, em nome da justiça distributiva ou de valores tidos como superiores, quase sempre originados do Direito Público. A norma é desconsiderada e, com ela, as opções democráticas do legislador, em nome de uma interpretação mais favorável aos hipossuficientes. Não se trata de utilizar de cláusulas gerais, cânones hermenêuticos ou de conceitos jurídicos indeterminados previamente colocados ao dispor dos juízes para favorecer grupos ou indivíduos, por meio de uma prévia valoração feita pelo legislador, como são exemplos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, que orientam os aplicadores do Direito a interpretar as normas desses sistemas em favor dos consumidores (p. 55).

Nesse contexto, verificamos que o direito à moradia está previsto na CRFB/88, mas apenas como conceito jurídico indeterminado. Não há regra objetiva prevendo seu conteúdo, conforme indicado acima.

Assim, nesse caso, cabe ao intérprete maior discricionariedade na sua definição, haja vista que o conceito jurídico indeterminado abre espaço para a introdução dos valores considerados adequados pelo cientista do direito e pelo seu aplicador aos casos concretos.

Portanto, ausentes normas definidoras do conteúdo do direito à moradia, faz-se necessário um verdadeiro exercício de construção de seu conceito, o qual não pode prescindir da interdisciplinaridade com a sociologia, a política, a economia, a psicologia, dentre outras ciências.

E face a essa ausência de normas sobre o conteúdo do direito à moradia, entendemos que não se estaria a ferir a “dignidade da legislação” (WALDRON, 2003, p. 20-21) a identificação e aplicação do seu conceito, por meio de valores consagrados, em especial no direito internacional, pelo aplicador do direito, haja vista que não haveria desconsideração de regra ou valor positivados pelo processo legislativo democrático interno.

No âmbito das Nações Unidas, principal organismo internacional de debate e reconhecimento dos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana ocupa lugar de destaque, colocando-se como um meta-princípio, do qual derivam os demais direitos humanos, dentre eles a moradia adequada, conforme detalhado no capítulo anterior.

O Direito à moradia foi inserido expressamente como direito social fundamental no artigo 6º, da CRFB/88, através da EC 26/2000, razão pela qual sua fundamentalidade restou reafirmada no aspecto material, por se tratar de direito humano previsto em tratados internacionais como condição mínima de existência da vida digna e reconhecido no aspecto formal, o qual lhe atribui três características importantes: passa a ter hierarquia constitucional, em face das demais normas infraconstitucionais; submete-se aos limites formais (procedimento dificultoso) e materiais (cláusulas pétreas) de modificação; são dotadas de aplicabilidade imediata, de acordo com o artigo 5º, parágrafo 1º, da CRFB/88, vinculando o Estado e os particulares (SARLET, 2010, p. 3)

Cabe ressaltar, no entanto, que o direito à moradia já estava presente na ordem jurídica brasileira, haja vista a existência da “cláusula geral de abertura aos direitos garantidos no direito internacional convencional” (SARLET, 2010, p. 4), prevista no artigo 5º, parágrafo 2º, o qual estabelece que os direitos previstos expressamente na Constituição não excluem outros, decorrentes das convenções internacionais das quais o Brasil faz parte, dentre os quais se enquadra a moradia, conforme constatamos no tópico anterior.

Ademais, já havia no texto original da Constituição outras referências ao direito à moradia, na previsão de competência comum dos entes federados para a construção de moradias (artigo 24, IX); na previsão das necessidades a serem satisfeitas pelo salário mínimo (artigo 7º, IV); e na qualidade da posse, para fins de usucapião especial urbano ou rural (artigos 183 e 191). Ademais, entende a doutrina que esse direito decorre implicitamente do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, inscrita no artigo 1º, III, da CRFB/88 (SARLET, 2010, p. 12).

Defendendo a ideia de que o direito à moradia decorre do princípio da dignidade humana, são esclarecedoras as palavras de Guilherme Outeiro:

A segunda justificativa diz respeito à possibilidade de se vislumbrar o direito à moradia como um parâmetro de igualdade e de dignidade, pois como um direito fundamental, ele pode ser visto como uma dimensão da dignidade humana, uma vez ausente, torna-se impossível falar em vida digna (...) Como um fim, o direito à moradia se relaciona com a necessidade humana básica de ter uma habitação com condições dignas. É difícil imaginar um ser humano vivendo com dignidade se ele não tiver residência, na qual possa repousar e estabelecer suas relações sociais. Nesse passo, a moradia digna garante a fruição de outros direitos, como direito à intimidade ou como o direito à saúde e à educação, pois uma moradia não será classificada como digna se não permitir ao seu ocupante privacidade e segurança, além do gozo de serviços

básicos ofertados dentro da cidade, como serviços de saúde e de educação (2014, p. 52).

No entanto, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 4-7), o processo de globalização econômica, o avanço do neoliberalismo e, conseqüentemente, da filosofia do “Estado mínimo”, decorrentes das desestatizações, privatizações e desregulamentações, têm gerado um fenômeno de crise do Estado, da Constituição e dos direitos fundamentais nela reconhecidos, na medida em que se caminha para uma redução da capacidade prestacional do Estado, resultando no enfraquecimento, na flexibilização e até mesmo na extinção de direitos sociais fundamentais, haja vista que estes demandam maior ônus financeiro de implementação, em seu aspecto de prestações positivas, como é o caso da educação, da saúde e da moradia adequada.

Nesse contexto, verifica-se um processo de incremento da exclusão social dos hipossuficientes com o aniquilamento da noção de cidadania, na medida que os indivíduos são tratados cada vez menos como sujeitos de direitos perante o Estado, culminando com o surgimento de um novo “apartheid social”, nas palavras de Boaventura de Souza Santos (1998), marcado pela segregação social no mapa das cidades, em que o Estado adota medidas para proteger as “zonas civilizadas” em face das “zonas selvagens” da periferia, atuando de forma policial, em desrespeito a uma solução prestacional de implementação dos direitos sociais, como preconizam os fundamentos do Estado Democrático de Direito (SANTOS, 1998).

Assim, constata-se uma verdadeira crise de eficácia dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, o que resulta no aumento do nível de desemprego, na redução da efetividade dos direitos sociais básicos de saúde, educação, segurança e previdência social, bem como em uma precariedade dos instrumentos jurídicos de efetivação desses direitos fundamentais, resultando em um novo tipo de cidadania, denominada por Boaventura de Souza Santos de “cidadania em trapos” (1998), contexto no qual se inclui o direito à moradia, mesmo positivado na CRFB/88.

Nota-se, assim, que a realização do princípio da dignidade da pessoa humana tem íntima ligação com a efetivação dos direitos sociais, de forma a se garantir as condições materiais mínimas necessárias para uma vida digna (ROSA; ALMEIDA, 2020).

Cabe destacar que a CRFB/88 adotou uma previsão genérica do direito à moradia, em seu artigo 6º. No entanto, a falta de adjetivação não permite realizar uma

interpretação restritiva do conceito, para limitá-la à existência de um teto sobre a cabeça, haja vista que os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil garantem o direito à moradia adequada.

Quanto à legislação infraconstitucional, no Estatuto da Cidade, verifica-se que o primeiro objetivo da política urbana indicado pela lei é a garantida da cidade sustentável, na qual é incluída expressamente o direito à moradia (ROSA; ALMEIDA, 2020, p. 1686), da qual:

Extrai-se, então, que o direito à moradia deve ser compreendido de forma interdependente em relação aos outros direitos fundamentais, especialmente em razão da dignidade da pessoa humana. Logo, a sua efetivação não ocorre com a mera garantia dos elementos físico-estruturais, isto é, não basta a existência de um teto e quatro paredes (ROSA; ALMEIDA, 2020, p. 1687).

Assim, em relação ao seu conteúdo, “se a nossa própria Constituição foi omissa neste passo, nada impede - pelo contrário, tudo impõe (inclusive a nossa Carta Magna) -, que se faça o uso da normativa internacional também nesta esfera” (SARLET, 2010, p. 19), sendo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documento internacional mais relevante para a definição do conteúdo desse direito, o qual poderá variar de acordo com a realidade de cada região do país, mas sempre dentro dos contornos gerais daquele instrumento internacional. Assim, caberá aos Poderes constituídos, em especial ao Legislativo brasileiro, a definição mais detalhada do conceito de moradia, o qual refletirá no aspecto positivo (prestacional) do cidadão em face do Estado (SARLET, 2010, p. 20).

Em uma análise crítica do conteúdo do direito à moradia no Brasil, portanto, chegamos à conclusão de que não há sua delimitação legal, razão pela qual devemos adotar os valores e diretrizes firmados no PIDESC, no relatório técnico *The Right to Adequate Housing* e na Nova Agenda Urbana, da conferência Habitat-III, cujos conteúdos foram detalhados nos tópicos anteriores e merecem aplicação integral ao direito nacional.

Nesse sentido, não podemos conceber, sob o paradigma da CRFB/88, um direito à moradia cujo conteúdo se resuma a quatro paredes e um teto, conforme posição de Daniela D’Ambrósio:

Ocorre que o direito à moradia não pode ser concebido como o direito a um abrigo representado apenas pela edificação: a moradia deve ser segura, atender a padrões construtivos razoáveis e oferecer os serviços urbanos

essenciais, especialmente os de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo, pois esses elementos são indicadores de um padrão de vida digno, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal (2013, p. 11).

Ponto de celeuma na doutrina, diz respeito à eficácia dos direitos fundamentais, entre eles o direito à moradia, em razão do disposto no art. 5º, §1º, da CRFB/88.

Ingo Sarlet (2010, p. 24-28), em posição com a qual concordamos, defende que referida norma deve ser aplicada a todos os direitos fundamentais, previstos no “Título II” e em outras partes da Constituição, bem como aos tratados internacionais sobre direitos humanos, não devendo restringir-se ao catálogo de direitos individuais, elencados no artigo 5º. Quanto à eficácia, adverte o autor que, apesar de todas as normas definidoras de direitos fundamentais terem aplicabilidade imediata, haverá uma graduação de eficácia, haja vista se tratarem de normas-princípio, as quais deverão ser aplicadas no máximo possível pelos Poderes Executivo e Judiciário, de acordo com as particularidades do caso concreto, mas independentemente de regulamentação pelo Poder Legislativo. Complementa o autor:

a melhor exegese da norma contida no art. 5º, § 1º, de nossa Constituição, é a que parte da premissa de que se cuida de norma de natureza principiológica, que, por esta razão, pode ser considerada como uma espécie de mandado de otimização (maximização), isto é, que estabelece para os órgãos estatais a tarefa de reconhecerem, à luz do caso concreto, a maior eficácia possível a todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, entendimento sustentado, entre outros, por Gomes Canotillho e entre nós adotado por Flávia Piovesan, como já ressaltado. Percebe-se, portanto, que o postulado da aplicabilidade imediata não poderá resolver-se, a exemplo do que ocorre com as regras jurídicas (e nisto reside uma das diferenças essenciais entre estas e as normas-princípio), de acordo com a lógica do tudo ou nada, razão pela qual o seu alcance (isto é, o “quantum” em aplicabilidade e eficácia) dependerá do exame da hipótese em concreto (2010, p. 27-28).

De acordo com Josué Mastrodi e Márcia Silva (2012, p. 158-159), o direito à moradia não é reconhecido no Brasil enquanto integrante da categoria dos direitos subjetivos, haja vista que não podem ser demandados diretamente pelos cidadãos em face do Estado, o que o torna um direito social “sem aptidão para ser judicialmente exigido”. Assim, para sua concretização na realidade social, afirmam os autores que este direito demanda a edição de leis, regulamentos específicos, de forma que o Estado realize prestações positivas, através de políticas públicas.

Ingo Sarlet (2010) destaca que o direito à moradia, no âmbito da CRFB/88, enquanto enquadrado na categoria de direito fundamental, se caracteriza como um complexo de direitos, com simultâneo conteúdo negativo (direito de defesa) e positivo (prestacional).

No aspecto negativo, representa a obrigação do Estado e dos particulares em respeitar as moradias estabelecidas, de regulamentar as desocupações forçadas e em fornecer instrumentos jurídicos destinados à proteção da moradia, contra agressões de terceiros. Assim, nota-se que a função defensiva é inquestionavelmente dotada de eficácia plena, independente de regulamentação legislativa, podendo ser objeto de exigibilidade em juízo. No entanto, é importante observar que mesmo este direito de defesa não é absoluto, haja vista que a moradia pode ceder a outros direitos, como as desocupações para proteção do meio ambiente e para as desapropriações de interesse social. E nessa ponderação de direitos, sempre deverá ser levado em consideração que a moradia é corolário lógico do princípio da dignidade da pessoa humana, o que leva à sua eventual prevalência, como ocorre com a impenhorabilidade do bem de família (SARLET, 2010, p. 29-32).

Cumprido ressaltar, ainda, que a inserção do direito à moradia no rol de direitos fundamentais, invoca em seu favor o princípio da vedação ao retrocesso, de forma que o legislador infraconstitucional não poderá revogar ou flexibilizar dispositivos legais que representem maximização de eficácia desse direito (SARLET, 2010, p. 34). Tema que será importante, para análise das modificações introduzidas no sistema de regularização fundiária, pela lei da REURB, a qual revogou a Lei Minha Casa Minha Vida, e seus reflexos, positivos ou negativos, na efetivação da moradia adequada.

Quanto ao aspecto positivo, referente às obrigações prestacionais do Estado para a efetivação do direito à moradia, Ingo Sarlet afirma que não se pode considerar a existência de um direito subjetivo público do cidadão em exigir uma casa do Estado, haja vista que a doutrina majoritária, nacional e internacional, classifica essa norma como programática.

No entanto, ela não é meramente enunciativa, possuindo um grau de eficácia, do qual decorrem: o dever de “prestações normativas” que viabilizem sua efetivação, tal como feito pela criação da usucapião especial para fins de moradia (exemplo de eficácia horizontal do direito à moradia entre particulares); as previsões do Estatuto da Cidade, criando a usucapião coletiva urbana, promovendo a regularização fundiária de imóveis destinados à moradia, o direito real de uso e o uso especial para fins de

moradia, bem como o direito às prestações materiais, essas sim, via de regra, a serem fixadas pelo legislador ordinário, em homenagem ao princípio democrático da competência do parlamento para definir o orçamento público e da separação dos poderes, como ocorre nos casos de construção de moradias populares, linhas subsidiadas de financiamento e aluguéis sociais (SARLET, 2010, p. 37-40).

No entanto, Ingo Sarlet admite que há possibilidade de haver casos em que o direito à moradia poderá se tornar um direito subjetivo público, quando esse for essencial para a sobrevivência digna do ser humano, a exemplo do sacrifício da vida humana pela supressão desse direito, o que deve ser avaliado em cada caso concreto, através de um juízo de ponderação (SARLET, 2010, p. 41). O autor não cita exemplos, mas podemos imaginar o caso de um inquilino inadimplente, mas que se encontre doente e não possa ser despejado, o que mereceria a obrigação do Estado em fornecer um abrigo adequado ou um aluguel social para sua subsistência.

Ademais, quanto ao aspecto prestacional do direito à moradia, é reconhecido no artigo 2.1, do PIDESC, no sentido de que o Estado deve destinar recursos financeiros para a implementação gradual, mas deve garantir um patamar mínimo imediato, de realização do direito à moradia (MONTEIRO, 2019).

Assim, diante da atual crise dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais prestacionais, verifica-se que a simples alteração da normativa jurídica, seja com a introdução no texto formal da CRFB/88, seja com uma inclusão do conceito detalhado na legislação infraconstitucional, não servirá para maximizar a implementação do direito à moradia, o que depende da elaboração de uma séria política pública de inclusão habitacional, com a destinação de recursos financeiros e do orçamento público para a sua realização (SARLET, 2010, p. 42-46).

Ademais, deve haver o reconhecimento do direito à moradia como direito subjetivo público, não como o direito de exigir uma casa do Estado na esfera judicial, mas como forma de sua aplicação aos casos concretos enfrentados pelos juízes, os quais deverão realizar um juízo de ponderação desse direito com a limitação fática da reserva do possível dos recursos financeiros e com o princípio da reserva parlamentar para a definição do orçamento público, corolário do princípio democrático e da separação dos poderes. Assim, ainda que consagrada como norma programática na CRFB/88, todos os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem se esforçar para garantir a máxima eficácia possível desse direito, haja vista que componente do núcleo da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2010, p. 42-46).

Nesse ponto, considerando as limitações financeiras para implementação dos direitos sociais no Brasil, cabe destacar que um dos instrumentos de realização do direito à moradia que merece ser otimizado é o procedimento de regularização fundiária urbana, haja vista que este visa oferecer a segurança jurídica da posse (aspecto negativo da moradia), bem como implementar a infraestrutura urbana básica para oferta de serviços públicos às populações marginalizadas (aspecto positivo), conforme abordaremos no próximo capítulo.

2. O NOVO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRO: A REURB

Considerando a realidade de predominância de ocupações informais no Brasil, conforme será exposto no próximo tópico, o presente trabalho qualifica a regularização fundiária como uma modalidade de **política pública** indispensável à efetivação do direito à moradia adequada.

Nesse contexto, encampando Relatório de Raquel Rolnik (2014), no período em que foi Relatora Especial da ONU para a Moradia Adequada, a 25ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou uma Resolução sobre o tema, reconhecendo a conexão entre os institutos da regularização fundiária e da moradia adequada:

Reconhecendo que a **segurança da posse** estimula o exercício do **direito à moradia adequada** e é importante para o exercício de muitos outros direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, e que todas as pessoas deveriam ter um grau de segurança de posse que garanta **proteção legal contra remoções forçadas**, assédio e outras ameaças;
Reconhecendo também a necessidade de **promover, proteger e fortalecer uma variedade de formas de posse**, como parte da promoção dos direitos humanos, em particular no processo de desenvolvimento urbano, incluindo **melhorias de moradias e favelas**, planejamento urbano e políticas de gestão e administração de terras, para garantir a integração social com plena participação de todos os agentes relevantes (ONU, 2014, grifei).

Assim, para enquadrar a regularização fundiária como uma modalidade de política pública, são necessárias algumas considerações a respeito do que se entende por este instituto, conforme as definições dos quatro autores abaixo, citados por Celina Souza (2006).

O conceito de políticas públicas nasce nos EUA, durante a Guerra Fria, como forma de aplicação de métodos científicos para tomada de decisões do governo. LASWELL (1936) afirma que as políticas públicas visam conciliar produção científica e produção empírica dos governos.

Por sua vez, SIMON (1957) acrescenta que os decisores políticos possuem racionalidade limitada por falta de informações, tempo de decisão e interesses próprios, na formulação das políticas públicas. Assim, o incremento da racionalidade, enquanto conjunto de regras, pode limitar esses problemas.

De acordo com LINDBLOM (1959-79), além do racionalismo, outros fatores influenciam a formulação das políticas públicas, como as eleições, as burocracias, os partidos políticos e os grupos de interesses.

PETERS (1986) define política pública como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Por sua vez, CORREA (2013) traz representativa definição do instituto:

As políticas públicas representam a resposta do Estado aos anseios que emergem da sociedade, expressando o compromisso público de atuar numa determinada área. Enfim, revelam-se como um processo complexo, sistêmico, um todo que empresta conotação diversa às partes que o compõem, materializando-se em programas, projetos e ações afirmativas voltadas a concretização do princípio constitucional da igualdade material e a neutralização dos efeitos da discriminação racial, econômica, física, dentre outras (p. 88).

Assim, a formulação de políticas públicas, em Estados democráticos, é o momento em que os programas eleitorais se convertem em ações reais que afetarão a vida dos cidadãos. É ciência holística, campo autônomo de conhecimento, porém, multidisciplinar, envolvendo as relações entre Estado, sociologia, ciência política e economia (SOUZA, 2006).

O governo tem papel principal na formulação de políticas públicas, em razão da “autonomia relativa do Estado”, embora permeável por influências internas e externas, como a globalização, os movimentos sociais e os grupos de interesses, o que torna essa atividade mais complexa (SOUZA, 2006).

Um dos modelos de formulação de políticas públicas que se coaduna com o objeto da presente pesquisa é o “novo gerencialismo público”, o qual é pautado na busca de eficiência para a elaboração e execução das políticas públicas, em razão do ajuste fiscal pelo que passam a maioria dos países. Sua concretização se dá pela delegação das políticas públicas para entidades dotadas de competência técnica para sua formulação, com a desregulamentação e a parcial delegação de serviços públicos (SOUZA, 2006).

Nesse ponto, cabe destacar que existem duas formas de prestação de serviços públicos para a execução de políticas públicas pelo Estado: direta ou indireta, nos termos do que estabelece o artigo 175, da CRFB/88.

Como forma de execução indireta, destacamos no presente trabalho a delegação da prestação de serviços públicos aos notários e registradores, os quais se classificam como particulares em colaboração com o poder público (CARVALHO FILHO, 2015).

E é exatamente nessa direção que a nova lei de Regularização Fundiária

Urbana brasileira estabelece como um de seus objetivos fundamentais “**estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade**” (artigo 10, V, grifamos), em clara demonstração da opção pela modalidade desjudicializada de implementação da política pública de regularização fundiária.

Cabe acrescentar ainda que, de acordo com Peter Panutto e Hugo Wingeter Ramalho (2018, p. 489-491), o direito de acesso à justiça, garantido pela CRFB/88, não se limita à ideia da possibilidade de demandar ao Estado e ao Poder Judiciário em processos judiciais, devendo alcançar outras formas de resolução de conflitos a serem colocadas à disposição dos cidadãos. Nesse sentido, ressaltam em nossa ordem jurídica mecanismos de desjudicialização de procedimentos.

No entanto, o acesso à justiça, em sentido amplo, depende de uma política pública que garanta a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, a qual deve abranger não somente as custas judiciais, mas também os procedimentos extrajudicializados, de forma a se garantir um acesso material, e não apenas formal, à justiça (PANUTTO; RAMALHO, 2018, p. 490).

É o caso da regularização fundiária urbana, a qual é processada diretamente perante o Poder Executivo Municipal e o Cartório de Registro de Imóveis, em experiência que tem demonstrado o êxito da desjudicialização de procedimentos, com ganho de celeridade, desburocratização e facilidade de acesso pela população hipossuficiente. E atribuiu diretamente aos Registradores de Imóveis a competência para a sua análise, qualificação e registro, o qual “será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público” (art. 42, da lei nº 13.465/2017), bem como com isenção de custas registrares, nos casos de Regularização de Interesse Social.

Assim, após essas considerações iniciais sobre políticas públicas e as formas de sua execução, defendemos que um dos instrumentos indispensáveis à melhoria do grau de efetivação da moradia adequada é a implementação de políticas públicas de regularização fundiária, entendida essa como um conceito amplo e aberto, o qual abrange todas as modalidades de conformação de um empreendimento imobiliário ao direito formal, razão pela qual se torna necessário o estudo dos antecedentes fáticos e políticos que levaram ao seu surgimento e evolução no Brasil, o que será feito a seguir.

2.1. Evolução da Legislação sobre Regularização Fundiária no Brasil

O processo de urbanização e de surgimento das cidades no Brasil se iniciou no período Colonial e foi marcado por uma vocação sempre voltada à exploração econômica, primeiro com uma ocupação predominante do litoral e, posteriormente, no Império, verificou-se a interiorização, com a finalidade de exploração da cultura de café. Essa vinculação econômica da ocupação se refletiu na falta de um planejamento urbano voltado para o atendimento dos direitos sociais e para a disponibilidade de serviços públicos, dentre eles o de assegurar um local de moradia para os ocupantes de baixa renda (MOTA; MOURA, 2018 p. 3).

Assim, a natureza segregacionista do processo de ocupação de terras urbanas e rurais no Brasil teve sua origem na regulamentação da propriedade privada do período colonial, marcado pela ocupação através de capitânicas hereditárias e por sesmarias, as quais originaram grandes latifúndios sem qualquer valorização da posse e do trabalho contínuo exercido sobre a terra, o que foi agravado pela política escravocrata (CORREIA, 2018, p. 52).

No Brasil colônia, portanto, o meio rural detinha maior taxa de ocupação do que as cidades, as quais eram usadas como residências temporárias dos Senhores de Engenho da cana de açúcar, nos períodos de comercialização das mercadorias com a Europa através dos portos litorâneos. Porém, essa realidade foi se invertendo progressivamente, como resultado dos seguintes fatores: a mudança do ciclo econômico da cana para o café, com a instalação das residências permanentes dos cafeicultores nas cidades; a transferência da família real para o Brasil, em 1.808, o que resultou em investimentos em serviços públicos e diversidade cultural pela Coroa Portuguesa no Rio de Janeiro; na transição do século XIX para o XX, com a abolição da escravidão e o processo de industrialização, o qual se consolidou na Era Vargas, a partir de 1.930 (MOTA; MOURA, 2018 p. 4-5).

Nas cidades que se formavam no século XX, a exploração da propriedade era vinculada à finalidades exclusivamente econômicas, sendo que a condição de proprietários formais de imóveis era ostentada apenas pelas elites econômicas. Esse fato, somado ao processo de industrialização e da libertação dos escravos, culminou na formação da classe operária brasileira, a qual não detinha meios econômicos para a aquisição de moradias formais nas cidades, resultando na disseminação de ocupações irregulares, na formação de favelas e cortiços, marcados pela falta de

saneamento básico, de cidades sem planejamento urbano, com altos índices de doenças e de criminalidade (MOTA; MOURA, 2018 p. 5).

Exemplificando esse cenário, afirma Arícia Correia:

Ainda não havia favelas no Rio de Janeiro. Mas, também por não menor coincidência, aquela que era considerada a primeira delas – o Morro da Providência; então, Morro da Favella, teria se formado no início do século XX, pouco depois do fim tardio da escravidão, em 1888, para cuja ocupação teriam contribuído os escravos recém-libertos, os egressos da Guerra de Canudos e os expulsos dos cortiços, então proibidos pela reforma urbana conduzida por Pereira Passos e, neste caso, de um dos maiores deles, que ficava em suas imediações: o cortiço cabeça de porco (2018, p. 52).

Para se ter uma ideia do problema, a população **urbana** brasileira era de 10% do total no final do século XIX, passando para 80% do total no fim do século XX e somente “entre 1940 e 1970, a população urbana do Brasil foi de 12,9 milhões para 52 milhões de habitantes” (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1837-1840).

Em mapeamento realizado em 2020, buscando consolidar informações para o combate ao Coronavírus, até dezembro de 2019, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou 13.151 aglomerados subnormais¹⁵, os quais abrigam 5.127.747 residências. Nesse contexto, estima-se que 50% do total de imóveis urbanos brasileiros são irregulares. Esse crescimento desordenado levou o Brasil a uma situação de “vulnerabilidade socioespacial” e de crise de eficácia do direito fundamental à moradia adequada (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1837-1842).

Essa vulnerabilidade socioespacial se dá na perspectiva jurídica, face à ausência de títulos de posse ou propriedade; inadequação das moradias aos requisitos mínimos urbanísticos e ambientais e exclusão da fruição de serviços públicos da cidade (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1843), resultando em descumprimento do direito social à moradia, em especial no seu sentido amplo, definido nos instrumentos jurídicos internacionais relatados no primeiro capítulo.

Incluem-se como áreas irregulares, os assentamentos em áreas públicas ou particulares sem registro imobiliário; aqueles em que há apenas o registro da gleba “mãe”, mas não dos lotes individuais; áreas com descrição registral não equivalente à realidade e áreas em que a informação constante na matrícula é insuficiente para precisar sua localização (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1844).

¹⁵ São áreas urbanas que apresentam “padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação” (IBGE, 2020).

Segundo Souza Júnior e Lima (2020), o IBGE aponta que o grau de analfabetismo é três vezes maior nos aglomerados subnormais do que nas áreas regulares do Município (para a população maior de 60 anos, por exemplo, a taxa é de 31,2% e 12,9%, respectivamente) e a renda *per capita* muito inferior, sendo que 44,2% dos domicílios têm renda *per capita* menor que meio salário-mínimo.

Identificadas as raízes do surgimento das ocupações irregulares, importante destacar que o Brasil careceu de políticas públicas e de uma legislação nacional que buscasse amenizar esse grave problema social. Ao contrário, no período de industrialização das décadas de 30, 40 e 50, o Brasil adotou políticas de remoção dessas populações para as periferias das cidades, as quais ficaram privadas da localização de suas moradias, bem como de quaisquer títulos jurídicos ou cartoriais para resguardo de suas posses (CORREIA, 2018, p. 53).

Contudo, conforme indicado no primeiro capítulo deste trabalho, o Brasil assumiu a responsabilidade pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 - “Cidades e Comunidades Sustentáveis” - com vistas a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, a partir da persecução da “meta 11.1 - até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”, cuja evolução está sendo medida pelo indicador “proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados”.

Baseado nesse indicador, foram coletados dados indicando as condições habitacionais do Brasil, resultando nos seguintes dados¹⁶, obtidos por site operado em conjunto pelo IBGE e pela Secretaria Especial de Articulação Social:

Indicador 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados – 2010	
Brasil e Unidades da Federação	(%)
Brasil	41,4
Acre	77,3
Alagoas	71,7
Amapá	88,5
Amazonas	72
Bahia	51
Ceará	59,3
Espírito Santo	31,1

¹⁶ Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111#>, acesso em 05/03/2021.

Goiás	56,5
Maranhão	77,1
Mato Grosso	66,4
Mato Grosso do Sul	63,3
Minas Gerais	23,4
Pará	85,2
Paraíba	49,6
Paraná	35,6
Pernambuco	54
Piauí	68,5
Rio de Janeiro	41,1
Rio Grande do Norte	54,7
Rio Grande do Sul	31,1
Rondônia	86,3
Roraima	59
Santa Catarina	29,5
São Paulo	23,7
Sergipe	48,4
Tocantins	71,1
Distrito Federal	23,9
Fonte: Censo Demográfico 2010, Dados da Amostra	

Em um contexto de assentamentos precários que ocupam mais de 40% de todo território nacional, conforme tabela acima, Ivan Carneiro Castanheiro (ANOREG, 2021) alerta que a regularização fundiária urbana é importante para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU, pois protege o meio ambiente e “contribui para a redução da influência deletéria da falta de infraestrutura essencial, como sistema de abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar”.

Assim, é interessante destacar as bases teóricas e políticas que possibilitaram o desenvolvimento do principal instituto para a amenização desse problema social: a regularização fundiária, a qual é voltada para atender os interesses de uma população de baixa renda e dependente da flexibilização de institutos jurídicos clássicos, como o direito de propriedade.

A Escola Histórica¹⁷ do direito civil, do qual deriva no Código Civil de 1.916, considerava o direito codificado como a Constituição do direito privado, em uma clara demonstração de que o direito civil se preocupava majoritariamente com a

¹⁷ Vide considerações sobre a Escola Histórica no tópico “1.5” deste trabalho.

propriedade privada e com o contrato, dentro da visão liberal instaurada pela Revolução Francesa de 1.789 (TEPEDINO, 2016).

No século XIX, portanto, a regulação da vida privada era papel exclusivo do Código Civil e o direito público não intervinha nas relações privadas, sendo este um claro reflexo do paradigma do Estado Liberal vigente.

Nesse contexto de Estado Liberal, somadas às crescentes ocupações urbanas informais, as primeiras medidas adotadas pelas elites proprietárias foram no sentido de criar um arcabouço normativo protetivo da propriedade privada, sem qualquer preocupação com sua função social, como se pode ver pela criminalização de ocupações irregulares feita pela Lei de Terras (lei nº 601, de 1.850) e pelo Código Civil de 1.916 (art. 530), o qual atribuía um direito incondicionado à propriedade privada, desvinculado de qualquer interesse coletivo ou social (MOTA; MOURA, 2018 p. 6).

Porém, com a emergência do Estado Social da Europa, a partir da segunda metade do século XIX, iniciou-se um período de maior intervenção do Estado na economia, bem como nas relações privadas, o que se deu através da elaboração de leis excepcionais e não codificadas, as quais visavam a atender às demandas dos novos direitos sociais e de segunda geração, em especial os direitos sociais e coletivos.

No entanto, para atender a essas novas demandas no Brasil, as legislações extravagantes surgidas após a vigência do Código Civil de 1916 disciplinavam relações privadas específicas, com princípios e valores dissonantes da legislação codificada, mas sempre adotando um caráter de excepcionalidade, de forma a manter os institutos clássicos e gerais do direito civil com uma feição liberal e patrimonial (TEPEDINO, 2016).

Nas palavras de Ludwig Raiser:

o direito privado da época liberal era compreendido, ensinado e manejado como apolítico, correspondendo à autocompreensão na sociedade burguesa. O estilo da codificação favoreceu suplementarmente essa compreensão. Isto era, então, uma ilusão, pois, sem dúvida, o direito civil servia à confirmação e estatização da sociedade burguesa. Entretanto, à medida que essa sociedade e seu fundamento econômico se transformavam, **os institutos jurídicos do direito privado, compreendidos apoliticamente ou independentemente da História como técnico-jurídicos, puramente instrumentais, puderam ser objeto de uso e abuso para fins bem diversos dos originais** (1979, p. 30).

Esse modelo de legislações específicas e extravagantes foi se acentuando a partir da década de 1930, através do qual o Estado conseguiu alterar o cenário principiológico individualista e patrimonialista do Código Civil, na busca pela implementação do *Welfare State*, com seus valores intervencionistas e assistencialistas, os quais deram origem ao instituto do dirigismo contratual, à limitação da autonomia privada e às restrições ao exercício do direito de propriedade (TEPEDINO, 2016). Nesse sentido, assevera TEPEDINO:

A **legislação especial** é o instrumento dessa profunda alteração, avalizada pela Constituição da República. O Código Civil preocupava-se em garantir as regras do jogo (a estabilidade das normas); já as leis especiais as alteram sem cerimônia, para garantir objetivos sociais e económicos definidos pelo Estado. O Poder Público persegue certas metas, desenvolve nesta direção programas assistenciais, intervém conspicuamente na economia, vale-se de dirigismo contratual acentuado. (2016, p. 42, grifamos)

Nesse processo, algumas matérias reguladas pelo Código Civil apenas pelos seus institutos jurídicos gerais, como a propriedade, o negócio jurídico e o contrato, passaram a ser regulamentadas de forma específica e integral por legislações extravagantes, de forma a retirar do Código a regulamentação sobre o assunto, na denominada “Era dos Estatutos”, cujos princípios inspiraram e encontraram respaldo na Constituição de 1988. São exemplos a Lei de Registros Públicos, a Lei de Loteamentos Urbanos, o CDC, o ECA e a Lei de Locações (TEPEDINO, 2016).

Esses “estatutos” possuem características comuns: a técnica legislativa passa a adotar cláusulas abertas e gerais, ao invés da tipificação fechada de institutos jurídicos do Código; adotam linguagem que incorpora conceitos técnicos e setoriais regulados; e adotam normas de incentivo, de forma a direcionar o comportamento dos indivíduos à realização dos objetivos sociais buscados pela norma (TEPEDINO, 2016).

Nesse sentido, o Brasil desenvolveu sua legislação de regularização fundiária através desses “estatutos”, os quais buscaram quebrar o paradigma patrimonialista do Código Civil de 1916, introduzindo uma maior intervenção do Estado na propriedade privada e disciplinando o tema com dispositivos mais técnicos e descodificados.

No entanto, antes da promulgação da CRFB/88, o diploma legislativo mais relevante para a disciplina da ocupação do solo era a ainda vigente lei nº 6.766/79, a qual instituiu as diretrizes gerais para o parcelamento do solo urbano de forma a se

respeitar o planejamento urbano e a adequação dos novos empreendimentos à infraestrutura da cidade.

A lei nº 6.766/79 contém previsão pontual sobre o tema, permitindo a realização da “urbanização específica¹⁸”, diante da qual os Municípios se embasavam para elaborar leis municipais específicas para áreas individualizadas a serem regularizadas. Ou seja, o tratamento era vago e pontual e as soluções dependiam de cada Município, sem garantia de um regramento mínimo de exigências urbanísticas.

No entanto, Maurício Mota e Emerson Moura (2018, p. 9) afirmam que o cenário das ocupações informais se agravou com a edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (lei nº 6.766/79), haja vista que os requisitos formais exigidos para o loteamento formal do solo ignoravam a realidade de pobreza das populações de baixa renda, as quais não detinham condições financeiras de participar de empreendimentos regulares.

Nesse contexto, dentre as poucas medidas adotadas, para fins de promover a regularização fundiária urbana pelo Poder Público antes da CRFB/88, pode-se citar a criação do Banco Nacional da Habitação (1.964) e do Sistema Financeiro da Habitação, bem como a edição da Lei nº 4.132/62, que autoriza a desapropriação de áreas particulares para fins de construção de moradias populares.

No entanto, tais medidas não conseguiram alterar significativamente o cenário de segregação social observado nas cidades, haja vista que o despertar do sonho da casa própria levou o mercado privado da habitação para o atendimento apenas das demandas da classe média, enquanto o Poder Público construiu poucas unidades habitacionais para a classe pobre (MOTA; MOURA, 2018 p. 8-9).

Assim, historicamente, as instituições jurídicas brasileiras tiveram um direcionamento de proteção dos detentores de propriedade privada, com poucas medidas direcionadas à integração das populações marginalizadas à cidade formal, gerando um processo de segregação territorial, com o deslocamento das populações pobres para as periferias das cidades, locais que não receberam investimentos em serviços públicos ao longo do tempo.

¹⁸ “Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes** (grifei).

As medidas de “regularização fundiária” da primeira metade do século XX, portanto, se resumiram à desocupação de áreas irregulares ocupadas para a defesa das propriedades privadas e dos interesses da classe proprietária dominante.

Essa situação só teve um avanço relevante com a promulgação da CRFB/88 e a consagração do **princípio da função social da propriedade** e do objetivo de buscar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182, da CRFB/88), bem como pela inserção de instrumentos de regularização fundiária como a usucapião especial urbana (CORREIA, 2018, p. 53).

Portanto, a partir do advento da CRFB/88, a ordem jurídica brasileira abandona o antigo modelo individualista de propriedade absoluta, preconizada pelo Código Civil de 1.916, e passa a adotar um sistema de proteção da propriedade funcionalizada, o qual privilegia aquele que cumpre a função social da propriedade, até mesmo em face de quem detém a titulação formal da propriedade (SOUZA, 2018, p. 195-197)

No mesmo sentido, é o direcionamento adotado na Conferência HABITAT III, da ONU, na qual foi aprovada a Nova Agenda Urbana, em 2016, com as prioridades a serem buscadas nos próximos 20 anos (SOUZA, 2018, p. 198-199), conforme estudado no primeiro capítulo desta pesquisa.

Nesse contexto, uma resposta significativa do Estado brasileiro veio somente nos primeiros anos do século XXI, através da inserção de instrumentos protetivos na ordem jurídica, dentre os quais foram relevantes: a tardia promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 2002, com a inserção expressa do direito à moradia no rol dos direitos sociais; a edição da Lei nº 9.785/1999, que previu a desapropriação por utilidade pública para fins de planos de urbanização; a edição da Medida Provisória nº 2.220/2001, a qual permitiu a regularização de imóveis públicos objetos de ocupação longa e consolidada, através do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia; a edição do Estatuto das Cidades, em 2001, prevendo instrumentos de melhor distribuição do zoneamento urbano, através da organização do Plano Diretor Urbano (MOTA; MOURA, 2018 p. 15).

Cabe esclarecer que, mesmo após o advento da CRFB/88, o Brasil não possuía uma lei específica direcionada à regularização fundiária, sendo esta realizada predominantemente com base em alguns dispositivos do Estatuto das Cidades, dentre os quais se destacam a usucapião especial, a concessão de uso especial para fins de

moradia e a criação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social (SANTIN; COMIRAN, 2018, p.1596). Apesar de não serem instrumentos típicos de regularização fundiária, o Estatuto das Cidades¹⁹ cumpriu papel fundamental nesse processo, em especial no período desde sua edição até a promulgação da lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009:

O Estatuto da Cidade, traz a Regularização Fundiária em diversos dispositivos, sendo uma de suas diretrizes (art. 2º, XI) e um de seus instrumentos políticos e jurídicos (art. 4º, V, “q”); ao tratar do direito de preempção (art. 26, I); quando regulamenta as operações urbanas consorciadas (art. 32, II) e a transferência do direito de construir (art. 35, III), e, já citando a Lei n. 11.977/2009, no art. 42-A, V, quando trata da adequação dos Plano Diretores ao cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (HERMANY; VANIN, 2017, p. 486).

Assim, a primeira previsão legal específica de regularização fundiária veio no artigo 2º, XIV, do Estatuto das Cidades. Os instrumentos previstos para sua realização foram: a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial de moradia; a usucapião especial individual e coletiva, bem como a legitimação de posse (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1607). De acordo com SANTIN e COMIRAN:

as diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade formam um plexo de normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, com planejamento da vida em comunidade e regularização o uso da terra (2018, p. 1599).

¹⁹ “Art. 1º. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que **regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população** e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – **oferta de equipamentos urbanos e comunitários**, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:(...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) **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**; XV – **simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais**;

Alfonsin *et al* (2019, p. 175) acrescentam, como instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto das Cidades, o Plano Diretor municipal, a gestão orçamentária participativa, a ZEIS, o referendo popular e o plebiscito.

Assim, o Estatuto das Cidades assume importante papel na regularização fundiária brasileira enquanto lei nacional, através da qual a União institui as diretrizes gerais e principiológicas que devem ser observadas pelos Municípios para a elaboração do respectivo Plano Diretor, o qual definirá as condições concretas para que a propriedade cumpra sua função social (artigo 82, da CRFB/88) e estabelecerá as Zonas Especiais de Interesse Social que serão objeto de regularização de interesse social, constituindo-se no instrumento normativo geral de definição das políticas públicas urbanas municipais, formando um sistema cooperativo entre os entes federados na ordenação do solo urbano.

O Estatuto das Cidades pode ser considerado, portanto, uma norma limitadora do direito à propriedade privada dos imóveis, na medida em que estabelece os princípios gerais para que a citada propriedade privada cumpra a “função social da cidade”, enquanto regulador dos Planos Diretores municipais (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1601-1602).

Apesar do avanço dos diplomas citados, o Brasil não possuía um instrumento normativo de âmbito nacional dispendo e uniformizando a política pública de regularização fundiária, o que só aconteceu em 2009 com a edição da lei nº 11.977/2009, a qual pode ser definida como o primeiro diploma nacional e abrangente sobre regularização fundiária, que antes era tratado sem uniformidade pelas legislações municipais e estaduais, sendo considerado o marco normativo mais importante sobre o tema.

Denominada de Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a novel legislação incentivava a construção de unidades habitacionais pelo poder público e pela iniciativa privada com a instituição de incentivos, como a desoneração fiscal e a oferta de subsídios para a compra de imóveis populares (MOTA; MOURA, 2018 p. 16), atribuindo a todos os entes da Federação brasileira a responsabilidade pela política pública habitacional, em sintonia com o artigo 23, IX, da CRFB/88, o qual dispõe ser competência administrativa comum dos Municípios, Estado, Distrito Federal e União “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

No âmbito dos imóveis já existentes, o diploma legal traz uma política pública de regularização fundiária visando eliminar entraves e requisitos legais de parcelamento do solo, em especial aqueles previstos na lei nº 6.766/79 para a formalização das ocupações consolidadas por populações de baixa renda, adotando um modelo desjudicializado de regularização que se opera integralmente perante o Município e os Registros de Imóveis, sem qualquer necessidade de homologação judicial.

A lei nº 11.977/2009 introduz um conceito legal de regularização fundiária²⁰, no qual se vislumbra uma preocupação que transcende à titulação dos ocupantes, pois preconiza que o procedimento deve garantir o direito social à moradia, o cumprimento da função social da propriedade urbana e o respeito ao meio ambiente sustentável.

Assim, por suprir uma lacuna legislativa e dar um tratamento integral ao tema, a lei nº 11.977/2009 passou a ser reconhecida pela doutrina como uma norma definidora de políticas públicas (HERMANY; VANIN, 2017, p. 487).

Em verdade, a lacuna legislativa existente antes da lei nº 11.977/2009, no que tange ao tratamento específico da regularização fundiária, reflete o atraso no desenvolvimento dessa política pública no Brasil.

Por sua vez, a lei instituidora do Programa Minha Casa Minha Vida (nº 11.977/2009), no que se refere à disciplina da regularização fundiária, foi integralmente revogada pela lei nº 13.465/2017 (REURB), a qual trouxe novidades na disciplina nacional da matéria, com institutos novos, como a legitimação fundiária e o direito de laje. Cabe observar que, mesmo se tratando de lei nacional, as legislações municipais sobre o tema continuam em vigor, haja vista a autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CRFB/88) e de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII, da CRFB/88) (CORREIA, 2018, p. 49).

Assim, atualmente, a ocupação do solo urbano no Brasil é regulamentada pela CRFB (artigo 182), pelo Estatuto das Cidades, pela parte não revogada da lei do

²⁰ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

PMCMV, pela lei da REURB (nº 13.465/2017), pela recente Lei da Casa Verde Amarela (LCVA – lei nº 14.118/2021), além de leis estaduais e municipais específicas sobre o tema.

O fundamento comum que permeia toda essa legislação de ocupação do solo reside no fato de que o direito à moradia depende, para sua concretização, de prestações estatais positivas, de natureza material, através da adoção de políticas públicas de oferta de habitações populares; e de natureza jurídica, através da regulamentação legal do direito social geral previsto na CRFB/88, de forma a criar instrumentos específicos de efetivação, como é o caso da regularização fundiária (ROSA; ALMEIDA, 2020, p. 1683), cujo conceito, natureza jurídica e procedimento serão objetos de análise específica no próximo tópico.

2.2. Reurb: Avanços e Retrocessos

Conforme analisamos no primeiro capítulo e no tópico anterior dessa pesquisa, “a moradia irregular pode ser considerada aquela onde os residentes de determinado lugar não possuem moradia digna, segurança adequada e nem garantia de sua propriedade” (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1606).

Em face do histórico do processo de urbanização brasileiro, temos como resultado cidades com déficits habitacionais de moradias regulares, levando ao processo de ocupações irregulares e de favelização do território brasileiro, em especial nos grandes centros urbanos, razão pela qual é urgente que o Estado adote uma política pública de regularização fundiária eficiente, que objetive reverter esse histórico processo de degradação urbana e de desrespeito dos direitos humanos e fundamentais.

Nesse contexto, a regularização fundiária pode ser conceituada como “a regularização da propriedade utilizada para fins de moradia e ligada à personalidade individual para os moradores que ocupam assentamentos urbanos irregulares” (MOTA; MOURA, 2018 p. 2-3).

Segundo Santin e Comiran (2018, p. 1596), pode-se conceituar a regularização fundiária como o “processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e principalmente jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais”.

Assim, o objetivo primário da regularização fundiária é a inserção da população residente em ocupações irregulares na cidade formal, através da atribuição de títulos jurídicos que os tornem proprietários ou detentores de algum direito real ou pessoal formalizado e titulado, previsto em lei, a exemplo da legitimação de posse, de forma que essa população possa se beneficiar minimamente da proteção jurídica outorgada historicamente às elites proprietárias, conforme já exposto.

É importante destacar que as ações estatais de promoção de políticas públicas impactam no comportamento individual dos cidadãos, cuja soma de atitudes individuais reflete e altera a sociedade, tema que é objeto de estudo da teoria da microeconomia na Análise Econômica do Direito (AED)²¹. Assim, as políticas públicas de regularização fundiária devem levar em consideração seus efeitos econômicos sobre a população beneficiária da medida, avaliando-se eventuais custos ou vantagens decorrentes dessa política pública, mas externas a esse processo e que interferem no comportamento dos indivíduos beneficiados (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1452).

Detalhando essa ideia, pode-se afirmar que a regularização fundiária tem como finalidade inata a garantia de segurança jurídica da posse, a melhora urbanística de áreas degradadas com a conseqüente melhoria da qualidade de vida da população envolvida. No entanto, Paulo Sérgio Ferreira Filho aponta para uma “externalidade” benéfica e não considerada na formulação dessa política pública: “um incremento significativo no potencial de crescimento econômico do país” (2018, p. 1453).

Portanto, a inserção dos imóveis no sistema formal de Registros Públicos, através da regularização fundiária, diminui os “custos de transação” dos negócios imobiliários, caracterizados esses pela dificuldade em se precificar o bem, em se identificar seu real proprietário e em se cumprir coativamente um contrato do qual ele seja objeto. Nesse sentido, afirma Paulo Sérgio Ferreira Filho:

por exemplo, ao se realizar a escritura de compra e venda de um imóvel, o valor de seu potencial econômico é devidamente fixado, transmutando o valor do bem negociado do mundo material para o mundo conceitual que o capital habita, desvinculando seu valor de sua mera existência física. Outrossim, a compilação de informações de milhões de imóveis num sistema único gera um padrão definido acerca das informações dos bens, passando a ser

²¹ O impacto da ação individual sobre a sociedade é objeto de estudo da “economia do bem-estar”, desenvolvida pela “teoria microeconômica”, um ramo da Análise Econômica do Direito, a qual pressupõe um homem racional e estuda os impactos das análises de custo-benefício e decisões de ações individuais sobre a sociedade (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1451).

acessível a qualquer pessoa, possibilitando a consulta das características dos ativos por qualquer interessado em realizar uma transação (2018, p.1459).

Dentro desse sistema, os imóveis podem ser onerados para obtenção de crédito mais barato; as regras de transmissão não ficam limitadas à confiança da vizinhança, o que incrementa seu valor; e os transforma em bens de capital, estimulando o desenvolvimento econômico de uma nação. Portanto, verifica-se que a regularização fundiária transforma bens subcapitalizados em bens de capital que transcendem sua existência física e infungível (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1460).

Ademais, em assentamentos informais, não há interesse de concessionárias de serviços públicos básicos em realizar investimentos para o fornecimento de serviços, em razão da dificuldade de cobrança coativa de contratos inadimplidos, em especial pela inviabilidade de cobranças, notificações formais e de eventual alienação compulsória do bem (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1461).

Nesse sentido, Hernando De Soto (2001) afirma que a condição informal da economia é uma das causas do subdesenvolvimento dos Estados e que a regularização dessa informalidade seria uma das soluções dos problemas econômicos.

A ideia de formalização da economia é incorporada como uma das razões da Exposição de Motivos da lei da REURB (nº 13.465/2017), a qual afirma que a regularização permite que esses imóveis ingressem na economia formal, viabilizando operações financeiras e reduzindo o custo do crédito (LOUREIRO, LOPES: 2019).

Nesse sentido, a regularização fundiária e a atribuição de títulos formais incentivam e incrementam investimentos de infraestrutura nas comunidades, trazendo uma implementação gradativa do direito à moradia adequada.

Cabe ressaltar que a segregação socioespacial e a informalidade na ocupação da cidade são marcas comuns dos países latino-americanos, com passado comum colonial e escravocrata. Na evolução histórica de tentativas de solução desse problema destacam-se dois paradigmas: o **modelo pleno de regularização**, adotado no Brasil pela lei nº 11.977/2009 e o **modelo restrito**, implementado no Peru na década de 1990, sob a gestão de Alberto Fujimori (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 173).

O modelo peruano foi inspirado na doutrina do economista Hernando De Soto, o qual defendia a simples formalização da propriedade como forma de criar um ativo financeiro, o qual funcionaria como uma alavanca para a inserção dos pobres na economia formal e seu conseqüente desenvolvimento. Já o modelo brasileiro foi

inspirado na conjugação da CRFB/88, Estatuto das Cidades e lei nº 11.977/2009, os quais deram um novo contorno ao direito de propriedade, devendo este ser exercido em harmonia com o direito à cidade e à moradia, “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 173).

Assim, o Brasil adotava um modelo de regularização fundiária de “intervenção pública pluridimensional”, o qual a elevou ao *status* de política pública habitacional, e não como mera forma de titulação de ocupantes (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 176).

No mesmo sentido, Correia (2018, p. 55) afirma que é importante distinguir dois conceitos de regularização: o *stricto sensu*, aquele que se limita a atribuir um título jurídico de segurança da posse ou de propriedade; e o *lato sensu*, também denominada de regularização plena, que vai além de atribuir a titulação jurídica cartorial, mas também envolve a adoção de medidas pelo poder público que importem na melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, referentes à obras de infraestrutura para instalação de serviços públicos de educação, saúde, lazer e saneamento básico; planejamento urbano do uso e ocupação do solo regularizado; manutenção das famílias nos locais originalmente ocupados, na medida do possível; medidas de preservação do meio-ambiente natural do local; e previsão de participação das comunidades envolvidas no processo de tomada de decisões.

Assim, para o atendimento de um direito à moradia adequada compatível com os princípios da CRFB/88, bem como com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a titulação formal é apenas o primeiro passo, com o qual devem caminhar, conjuntamente, a oferta de serviços e equipamentos públicos necessários ao gozo dos direitos sociais, em especial o saneamento básico, a saúde e a educação.

E isso acontece porque a CRFB/88 promoveu uma constitucionalização da matéria afeta à regularização fundiária, de forma que seu procedimento infraconstitucional deve respeitar seus princípios básicos, bem como ser interpretada segundo ela.

Nesse sentido, pontuam Maurício Mota e Emerson Moura:

O assentamento da população de baixa renda, portanto, sem a adoção concomitante de medidas socioeconômicas importa na persistência da miséria ou da pobreza ou a ausência de serviços essenciais não conduz a realização plena do direito à moradia que depende da concretização de outros direitos fundamentais (2018, p. 11).

Assim, a regularização deve ser acompanhada pela implementação de serviços públicos básicos e gratuitos pelo Estado, a exemplo de infraestrutura urbanística, escolas, hospitais e equipamentos públicos de lazer, possibilitando a permanência da população nesses locais e evitando que sejam deslocadas para outra periferia informal, em razão de pressões do setor imobiliário, atividades especulativas e aumento dos custos de vida, os quais caracterizam o processo de gentrificação dessas comunidades (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1468-1470):

Todavia, uma política mal planejada e desassociada de investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos pode ter não só efeitos limitados na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, mas também expor os cidadãos a uma maior vulnerabilidade em relação a posse por eles exercidas e, conseqüentemente, ao direito fundamental à moradia (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1478).

Diante desses dois modelos de regularização possíveis de implementação, afirma Arícia Fernandes (CORREIA, 2018, p. 57) que “foi esse modelo holístico que a CR/1988 consagrou, a Lei Federal n. 11.977/2009 abraçou e a Lei Federal n. 13.465/2017 estaria sendo acusada de rechaçar”.

Quanto à lei nº 11.977/2009, a doutrina pontua que adotou o modelo de regularização fundiária pleno, como se pode depreender pelo conceito legal de regularização positivado na norma²², que além da titulação formal, prevê a necessidade da adoção de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”, que garantam a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes (CORREIA, 2018, p. 58).

Com base nos dois modelos, Waleska Rosa e Marcos Almeida (2020, p. 1689) promovem uma relação comparativa entre a lei nº 11.977/2009 e a REURB (lei nº 13.465/2017):

Infere-se, então, a inexistência de prioridade de concretização de uma dimensão em detrimento da outra, ao menos da forma como o legislador postulou na **Lei nº 11.977/2009**. Desse modo, buscava-se **efetivar conjuntamente as dimensões da legalização e da urbanização** referentes à regularização fundiária.

Com relação à **Lei nº 13.465/2017**, limita-se a elencar, genericamente, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a **titulação dos ocupantes como objetivos** da regularização fundiária. (...) Apesar de ter sido mantida a responsabilidade exclusiva do Poder Público para implantação da infraestrutura essencial, a nova regulamentação permite que as obras sejam realizadas após a regularização jurídica, o que, mais uma vez, implica em sujeição à vontade das maiorias políticas. (...) Portanto, é

²² Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

possível inferir que a Lei nº 13.465/2017 adotou um paradigma focado na legalização, enquanto a urbanização foi relegada para um segundo plano, assim como a preservação do equilíbrio ambiental (grifei).

Hermany e Vanin (2017), no entanto, esclarecem que não se pode colocar os dois modelos como contrapostos, pois ambos possuem aspectos positivos e negativos.

O modelo focado na urbanização possui um custo muito elevado de implementação (até 5.000 dólares por imóvel), tornando-o de difícil reprodução em escala e limitado a poucas regiões ou a Municípios mais ricos, o que gera pequeno impacto em uma realidade nacional, na qual as ocupações informais são predominantes em relação às moradias formais e regulares (HERMANY; VANIN, 2017).

Por sua vez, o modelo fundado apenas na titulação não é capaz de mudar a qualidade de vida dos beneficiários de forma significativa, haja vista que não garante fornecimento de serviços públicos e privados, mas pode ser realizado em grande escala em razão de seu custo reduzido (média de 64 dólares por imóvel), representando um primeiro passo para o desenvolvimento local (HERMANY; VANIN, 2017).

Assim, uma política pública séria para enfrentamento do problema deve levar em consideração ambos os modelos.

Apesar do item nº 78 da exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 759/2016, da qual derivou a lei da REURB (nº 13.465/2017), afirmar que “a referida iniciativa ultrapassa aspectos meramente jurídicos da titulação” e “contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais”, a doutrina majoritária interpreta de forma diferente o conjunto de mudanças trazidas pela nova legislação, no sentido de que a REURB representou um retrocesso para um modelo de titulação massiva, como veremos a seguir.

2.2.1. O Procedimento da REURB

A presente pesquisa tem como objeto de análise a regularização fundiária de interesse social (REURB-s), assim classificada na lei como o assentamento informal ocupado predominantemente por população de baixa renda. Ou seja, a classificação

se dá com base exclusiva em critério econômico, somado ao reconhecimento formal, através de ato do Poder Executivo do Município (AMADEI, 2018).

Quanto à competência legislativa para disciplinar o procedimento da regularização, à União cabe estabelecer as normas gerais a respeito do direito urbanístico (artigo 24, I, da CRFB/88), bem como competência administrativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo a habitação (artigo 21, XX, da CRFB/88). Cabe aos Municípios a competência para legislar sobre o ordenamento e planejamento do solo urbano, bem como sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I e VIII), razão pela qual deve instituir seu procedimento específico de regularização fundiária local, atentando-se às peculiaridades dos espaços públicos e privados, em especial através do Plano Diretor, respeitadas as diretrizes gerais da União, hoje ditadas pela lei da REURB (AMADEI, 2018, p. 01).

Assim, vislumbra-se a constitucionalidade da lei da REURB (nº 13.465/2017) no que se refere à fixação dos instrumentos jurídicos disponíveis, dos princípios gerais, objetivos, de seu procedimento e etapas, cabendo ao Município a definição das regras específicas para as áreas a serem regularizadas.

Dentre as mudanças de procedimentos trazidas pela lei da REURB (nº 13.465/2017), podemos destacar (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1611-1615):

a) Na lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária era condicionada à edição de lei municipal, criando uma ZEIS na área, o que foi dispensado pela nova lei da REURB (nº 13.465/2017), a qual exige apenas a aprovação do projeto urbanístico de regularização, assinado por profissionais competentes, sem sequer previsão no Plano Diretor municipal. Porém, a nova lei passou a exigir a descrição georreferenciada da área, o que não era exigido na lei anterior;

b) Ampliação do rol de legitimados para dar início ao processo, que poderão ser os próprios beneficiários da regularização, os proprietários tabulares da área, Ministério Público, Defensoria e os Entes Federados;

c) Flexibilização da exigência da elaboração de auto de demarcação urbanística, a qual era obrigatória na lei nº 11.977/2009 e passou a ser facultativa (artigo 19, §3º), apesar de ser recomendável, a fim de se proceder a uma precisa identificação do imóvel e de seus ocupantes;

d) O procedimento inicial da REURB (nº 13.465/2017), que antes era processado perante os Registros de Imóveis, passou a ser de competência dos Municípios, até a expedição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária),

oportunidade em que será encaminhado ao Cartório para os registros necessários, já com o projeto aprovado, o termo de compromisso de execução homologado, a listagem dos ocupantes, com a devida qualificação e os direitos reais que foram conferidos a cada um (artigo 11, V);

e) Revogou o procedimento de legitimação de posse da lei nº 11.977/2009, conferindo maior dinamismo ao instituto, na medida em que possibilita a conversão automática da posse em propriedade, em período de 5 anos de posse, com posterior ato registral do Cartório de reconhecimento de sua ocorrência, ao contrário da lei anterior, na qual primeiro se reconhecia a posse, para depois começar a contar o prazo para a conversão em propriedade, por meio de usucapião;

f) criação do instituto da legitimação fundiária, a qual inclui imóveis públicos, possibilita a aquisição de propriedade daqueles que possuem o imóvel em 22 de dezembro de 2016, sem exigir qualquer tempo de posse.

Passamos a detalhar essas mudanças.

Uma novidade trazida pela lei da REURB (nº 13.465/2017) foi o instrumento da legitimação fundiária, definido como forma originária de aquisição de propriedade, que se assemelha a uma nova modalidade de usucapião nesse aspecto, a ser reconhecido administrativamente pelo Município, ao lado da usucapião judicial e da extrajudicial lavrada perante o Registro de Imóveis. Porém, afasta-se deste instituto, na medida em que seu uso é restrito no âmbito da REURB (nº 13.465/2017), bem como pelo fato de que se aplica a imóveis públicos, onde é vedada a usucapião (SOUZA, 2018, p. 208).

Outro fator que diferencia o novo instituto da usucapião é o fato de que a lei não exige nenhum tempo mínimo de posse para a sua configuração. Basta que a área ocupada seja declarada pelo Município como “núcleo urbano informal consolidado”, em razão da difícil reversão da ocupação. Trata-se de ponto também questionado perante o STF, na ADI nº 5.771, na medida em que deixa ao livre critério do Poder Executivo municipal o referido enquadramento, sem qualquer parâmetro de controle, sem qualquer vinculação da ocupação à moradia ao tempo de posse ou ao cumprimento da função social da propriedade, o que pode premiar grileiros e desmatadores de terras (SOUZA, 2018, p. 210).

Parte da doutrina entende que o tratamento dado à legitimação fundiária representou um retrocesso, haja vista que os requisitos para a sua configuração são

mais rigorosos para a população de baixa renda (dentro da REURB-s), em relação à REURB-e:

que chama a atenção no texto transcrito, no entanto, é que ele estabelece para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) uma série de requisitos que não estão presentes na outra modalidade (Reurb-E), na qual não se caracteriza interesse social. Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida regularização (Alfonsin et al., 2019, p. 181).

Mas há novidade também do procedimento de legitimação de posse, tendo em vista que, na lei nº 11.977/2009, era necessário requerer perante o Registro de Imóveis a conversão da posse em propriedade, depois de decorridos 05 anos do registro do título da legitimação de posse, sendo que na lei da REURB (nº 13.465/2017) a conversão da posse em propriedade acontece de forma automática, ou seja, “independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral” (artigo 26), desde que cumpridos os requisitos do artigo 183, da CRFB/88. Ademais, a REURB (nº 13.465/2017) dispensa o auto de demarcação urbanística, o qual era obrigatório para o processamento da legitimação de posse, no âmbito da lei nº 11.977/2009.

Quanto à legitimação fundiária, ela se coloca em vantagem face à legitimação de posse, na medida em que não é necessário aguardar 05 anos de posse para haver o reconhecimento do direito de propriedade plena. Ou seja, cabe distingui-la da legitimação de posse, na medida em que a fundiária reconhece diretamente a propriedade, sem necessidade de tempo prolongado de posse, enquanto esta apenas reconhece a posse, conversível em propriedade, sendo vedada sua incidência sobre imóveis públicos, ao contrário da fundiária (SOUZA, 2018, p. 214).

Prosseguindo na análise comparativa dos procedimentos de ambas as leis (PMCMV e REURB), pode-se constatar que o artigo 10 descreve os objetivos da REURB (nº 13.465/2017), incluindo “garantir o direito social à moradia digna” e “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, os quais não estavam expressos nos princípios da regularização, previstos no artigo 48, da lei 11.977/2009.

No entanto, apesar dessa importante previsão nos objetivos gerais, entendemos que se tratam de normas de conteúdo programático, pois o procedimento legal previsto para execução da REURB (nº 13.465/2017) não corresponde a esses

objetivos, conforme destacaremos a seguir nas críticas à novel legislação, de forma que assumem um conteúdo simbólico.

Cabe ressaltar, entretanto, que esses princípios poderão assumir vital importância na elaboração das legislações municipais, ocasião em que poderão ser melhor explorados pelo legislador, de forma a especificar um procedimento que se aproxime mais da regularização fundiária plena.

A lei nº 11.977/2009 estabelecia requisitos objetivos para o enquadramento na regularização de interesse social, exigindo a posse mansa e pacífica há 05 anos e localização dentro da ZEIS da área a ser regularizada (artigo 47, VII e VIII), enquanto a nova lei dispensa esses requisitos e exige apenas que seja declarada em ato do Poder Executivo, trazendo subjetividade e insegurança jurídica para o instituto (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1852).

O artigo 74, II, da lei 11.977/2009 exigia, para caracterizar área urbana consolidada, mínimo de 50 habitantes por hectare e ao menos dois equipamentos públicos urbanos instalados, enquanto o artigo 11, III, da nova lei da REURB (nº 13.465/2017) dispensa essas exigências. Essa modificação agiliza e permite incluir mais áreas na regularização, porém desestimula o Município a implementar as infraestruturas urbanas básicas, o que era obrigatório na lei anterior para a continuidade do processo. Agora, o Município pode finalizar a regularização sem implementar essas obras, o que pode fragilizar o direito à moradia adequada (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1850) em seu sentido amplo, conforme instrumentos jurídicos internacionais estudados no primeiro capítulo desta pesquisa.

Houve também alteração quanto à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico em “Áreas de Preservação Permanente”, na medida em que a lei da REURB (nº 13.465/2017) permite que ela ocorra, conforme as condições previstas no artigo 65²³, da lei nº 12.651/2012, dispositivo inserido pela lei da REURB. Por sua

²³ 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;

vez, a lei nº 11.977/2009 se limitava a dizer que o projeto de regularização de interesse **específico** “deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental” (artigo 61, §1º), sem qualquer referência expressa à possibilidade de flexibilização dessas regras do Código Florestal, para fins de regularização da área, na REURB-e.

Analisando a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, sob a égide da lei nº 11.977/2009, ponderam Waleska Rosa e Marcos Almeida (2020):

admitia-se a regularização, por decisão motivada do Município, desde que um estudo técnico comprovasse que tal intervenção melhoraria as condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior. Essa possibilidade **só era permitida nos casos de interesse social**, sendo que, para o interesse específico, deveriam ser respeitadas as limitações previstas na legislação ambiental fundiária (p. 1684, grifei).

Assim, conclui-se que a nova lei da REURB (nº 13.465/2017) não faz nenhuma diferenciação para a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, quanto à classificação em REURB-s e REURB-e, situação que entendemos inconstitucional por violar o princípio da igualdade material, bem com a função social da propriedade, na medida em que dá tratamento idêntico para situações desiguais, tendo em vista que a REURB-s surge da ocupação espontânea de áreas por população de baixa renda e marginalizada socialmente, sob o manto da necessidade em possuir um teto para se abrigar, ao contrário da REURB-e, cujos titulares não ocupam áreas irregulares em função da necessidade, mas sim da conveniência ou da perspectiva de oportunidade de ganho no mercado imobiliário.

Portanto, entendemos que a lei da REURB (nº 13.465/2017) poderia ter autorizado a regularização de interesse específico em APP's, mas deveria ter discriminado requisitos mais rigorosos para a sua aprovação, em comparação com a

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

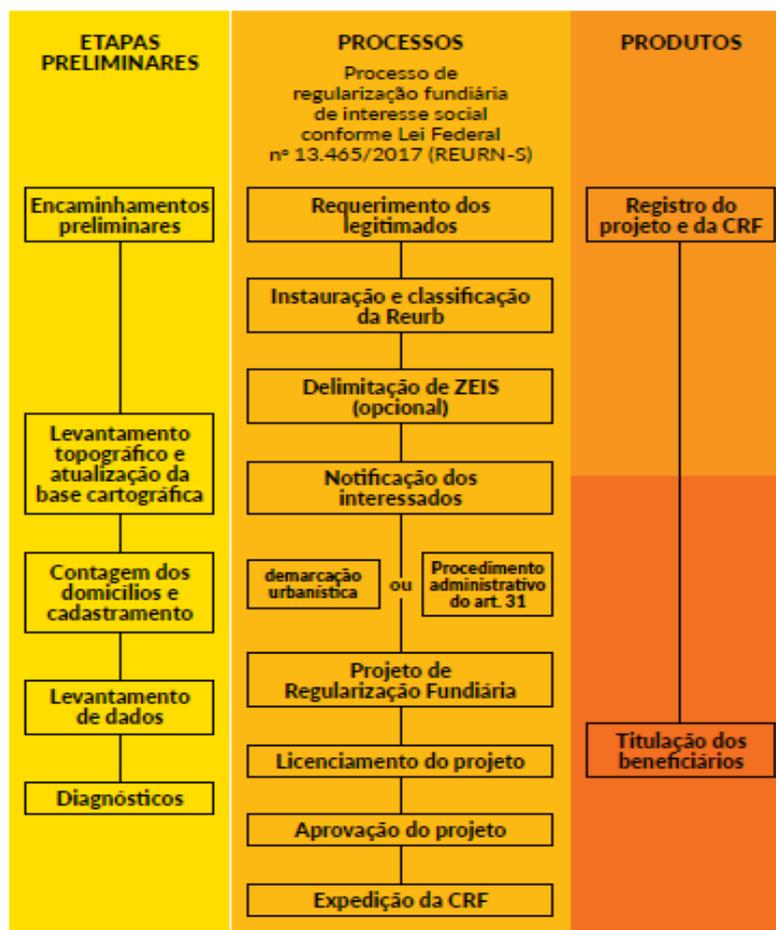
X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

REURB-s, especialmente no que concerne à obrigação e aos custos de melhoria das condições ambientais da área ocupada.

Quanto ao Decreto nº 9.310/2018, o qual traça as diretrizes complementares à lei da REURB (nº 13.465/2017), há importante disposição no sentido de que, em um mesmo núcleo urbano informal, poderão haver partes enquadradas em REURB-s e outras em REURB-e, sendo que este enquadramento poderá ser diferenciado até mesmo isoladamente por cada imóvel; limita a discricionariedade do Município no enquadramento da REURB-s à renda familiar inferior a cinco salários-mínimos; esclarece que o projeto de regularização fundiária é obrigatório em qualquer das modalidades de REURB, o qual deverá ser aprovado nos aspectos urbanísticos e ambientais pelo Município, devendo conter os requisitos mínimos do artigo 35, da lei da REURB (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020, p. 1856-1858).

Em seguida, apresentamos fluxograma elaborado pela ANOREG (2021, p. 91), no qual o procedimento de regularização foi bem resumido e desenhado:

O caminho da Regularização: Fluxograma Padrão de Processos



Por fim, como diploma normativo mais recente de disciplina do tema, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA - Lei nº 14.118/2021) veio com a intenção de substituir a lei nº 13.977/2009 (PMCMV), no que tange à oferta de novas habitações, e alterar pontualmente a lei da REURB (nº 13.465/2017), tendo como finalidade principal promover o direito à moradia, ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitação e de qualidade de vida (artigo 1º).

O PCVA pretende garantir o acesso ao direito à moradia pelo aumento da oferta de unidades habitacionais, através da regularização fundiária conjugada com melhoria da qualidade de até 20% das habitações existentes no núcleo informal, por meio do financiamento de reformas residenciais.

Nesse sentido, a lei traça as diretrizes gerais no artigo 2º, em dispositivos de conteúdos programáticos, direcionados à realização da moradia adequada, ao cumprimento da função social da propriedade, integração da política urbana com a proteção ao meio ambiente equilibrado, estímulo às políticas públicas de oferta de unidades habitacionais para a população de baixa renda e melhoria da qualidade das habitações a serem construídas.

No artigo 3º, a lei do PCVA traça seus objetivos, incluindo a ampliação do estoque de moradias, regularização fundiária das moradias existentes e capacitação de agentes públicos para a execução de suas diretrizes. Ademais, a lei estabelece uma atuação conjunta dos setores público e privado (artigo 5º), autorizando a União a destinar bens imóveis para entes privados, sem a necessidade de lei autorizativa específica, os quais serão destinados às políticas habitacionais (artigo 7º).

O particular terá o direito de explorar o imóvel destinado ao PCVA, desde que seja vencedor do processo licitatório e ofereça o maior valor em “contrapartidas” de equipamentos públicos a serem implementados em favor da coletividade, a exemplo da construção de unidades habitacionais a serem destinadas gratuitamente aos beneficiários de programas sociais, criação de infraestrutura urbana no local e regularização fundiária do núcleo informal.

Uma mudança trazida pela lei da Casa Verde e Amarela, no âmbito da REURB-s, foi que o custeio do projeto de regularização e das obras de infraestrutura devem ser suportados pelo Município ou pelo Distrito Federal, mesmo quando a área for pública e titularizada por outro ente público (área da União, por exemplo), diferente

da redação original da REURB (nº 13.465/2017), a qual atribuía esse custo ao ente público titular da área.

Ademais, a partir da lei da Casa Verde e Amarela foi permitido aos beneficiários da REURB-s o custeio voluntário do projeto de regularização, bem como das obras de infraestrutura essencial, o que certamente veio para atender aos anseios da população beneficiada, em caso de inércia do Poder Público.

2.2.2. Avanços da REURB

Em sequência, buscamos identificar e destacar os pontos em que a lei da REURB representou um avanço em relação às legislações anteriores que regulam o tema.

Primeiramente, cabe destacar a observação de Silvio Figueiredo, no sentido de que “a Reurb é uma política pública importante, necessária e de baixo custo, que visa diminuir o déficit habitacional, mantendo as famílias em seu local de convívio e trabalho” (ANOREG, 2021, p. 93), razão pela qual seus pontos positivos merecem ser destacados, para que sua implementação seja incentivada nos Municípios brasileiros.

De acordo com Sophia Rachid, as principais alterações positivas no procedimento de regularização, introduzidos pela lei 13.465/2017 em comparação com a lei anterior nº 11.977/2009, foram: a simplificação do procedimento registral, com a criação do ato único de registro, o qual dispensa a apresentação dos títulos jurídicos individuais para cada beneficiário; a criação dos institutos da legitimação fundiária; do direito real de laje, permitindo a titulação de famílias residentes em unidades habitacionais sobrepostas ao mesmo imóvel, com a abertura de matrículas individuais; o condomínio urbano simples, formalizando a situação de um terreno que possui mais de uma casa construída, com a descrição da situação e das vias de passagem na matrícula; o procedimento da arrecadação de imóveis e a formalização do condomínio de acesso controlado (ANOREG, 2021, p. 94).

Merece ser destacada a ampliação do rol de legitimados, o que implica na democratização e desburocratização de acesso ao procedimento. Ademais, o requerimento de instauração da regularização tem o efeito de garantir a permanência da população no local, pelo menos até eventual arquivamento do procedimento, o que representa grande avanço de proteção jurídica à população contra desocupações forçadas, o que não existia na legislação anterior.

Segundo Ivan Carneiro Castanheiro, membro do Grupo de Trabalho sobre REURB do Ministério Público do Estado de São Paulo, a experiência mostra que “a formalização do núcleo também termina por trazer um incremento do comércio na região e melhoria nas questões de saneamento básico — hoje incentivadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/20)” (ANOREG, 2021, p. 100), o que representa o caminho para a efetivação do direito à moradia adequada em seu sentido amplo, descrito no primeiro capítulo desse trabalho, por meio da regularização fundiária.

Apesar das críticas doutrinárias quanto a não adoção de um modelo de regularização plena, é preciso consignar que o artigo 9º, da lei da REURB, faz expressa referência à abrangência de um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”, em clara referência à insuficiência da atribuição de titulação formal para a consecução da regularização fundiária, o que serve de princípios gerais direcionadores e harmonizadores das legislações municipais sobre o tema, conforme já apontamos acima.

Cabe ressaltar, ademais, que a nova legislação se trata de lei nacional e geral, restando preservada a autonomia municipal para legislar sobre o tema, razão pela qual os Municípios poderão preservar suas leis locais, mesmo que semelhantes à lei federal revogada (lei nº 11.977/2009), desde que não haja proibição expressa na lei nº 13.465/2017, bem como editar novas leis que complementem o conteúdo da legislação atual, no sentido de se direcionar para uma política pública de regularização plena. Assim, “a medida da aplicabilidade da nova lei federal dependerá do exercício da autonomia municipal” (CORREIA, 2018, p. 65).

Dentre as medidas em que a lei avançou, pode-se citar a criação da legitimação fundiária, a qual permite a aquisição originária de propriedade sem a apresentação de títulos individualizados de aquisição, por meio do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) emitida pelo Município; pode ser exercida em relação aos imóveis públicos; e dispensa o prazo de 5 anos previsto na legitimação de posse da lei nº 11.977/2009 (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1464).

Assim, o novo instituto da legitimação fundiária veio para substituir a legitimação de posse, a qual era criticada por dobrar o prazo para a aquisição do domínio, via usucapião (CORREIA, 2018, p. 80), caracterizando-se como uma forma de aquisição originária de propriedade.

Carlos Humberto Francisco de Souza (2018, p. 204-206) elenca como pontos positivos da nova lei: a ampliação do rol de legitimados para requerer a regularização fundiária, com a inclusão de entidades representativas dos hipossuficientes, como o Ministério Público e a Defensoria Pública; a possibilidade de qualquer legitimado requerer o registro da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) perante o Registro de Imóveis competente, o qual será procedido sem qualquer necessidade de homologação judicial, com a posterior abertura das matrículas individualizadas de cada gleba, atribuição dos direitos reais aos titulares já indicados na CRF, sem necessidade de apresentação de qualquer título individual de aquisição, demonstrando um claro direcionamento para a solução extrajudicial do procedimento, o que traz a almejada celeridade ao processo.

Ademais, a nova lei avança ao simplificar o processo de regularização, na medida em que autoriza que o registro do projeto e atribuição do primeiro direito real aos seus beneficiários possam ser feitos em ato de registro único pelo Registro de Imóveis, dispensada a apresentação dos títulos aquisitivos e documentos pessoais de qualificação individuais, o que demandava trabalho de campo e mobilização para coleta de assinaturas, reduzindo tempo, custos e burocracia (SOUSA JUNIOR; LIMA, 2020, p. 1854).

Portanto, apesar das críticas à lei da REURB (lei nº 13.465/2017), Souza Júnior e Lima (2020) destacam que ela trouxe modificações positivas, entre elas a ampliação do período de regularização para áreas ocupadas até 22 de dezembro de 2016 e a possibilidade de regularizar ocupações de baixa renda com características urbanas, mas localizadas na área rural.

Por sua vez, para os Municípios brasileiros, a situação de irregularidade causa um grande impacto negativo, em razão da impossibilidade de cobrança de IPTU e ITBI, o que se agravou durante a crise do Coronavírus, na qual a arrecadação desses impostos tiveram queda de 3,76 bilhões de reais, segundo Karla França (ANOREG, 2021, p. 88). A especialista aponta positivamente, ainda, para o papel de protagonismo do Município na nova lei da REURB (lei nº 13.465/2017), haja vista que este é responsável por identificar e declarar as áreas como núcleos urbanos consolidados; acolher o pedido de abertura, processar e aprovar/desaprovar o projeto de regularização, com a emissão da respectiva CRF (Certidão de Regularização Fundiária); e classificar os núcleos como REURB-s ou REURB-e (ANOREG, 2021, p. 89).

Ademais, a regularização permite aos Municípios a melhoria da gestão urbana do solo, tendo em vista que implica em um cadastro municipal atualizado e georreferenciado das áreas municipais.

No entanto, esse protagonismo trouxe responsabilidades ao gestor municipal. Segundo Gilberto Passos de Freitas (ANOREG, 2021, p. 90) a omissão do Município em evitar o surgimento de novos aglomerados informais, bem como em proceder à sua identificação e regularização, constitui ato de improbidade administrativa do gestor público, na forma do artigo 11, II, da lei nº 8.429/92.

Apesar dessa proeminência do Município, é importante destacar que a regularização fundiária é uma ação complexa e multidisciplinar, a qual envolve a participação direta de outros três atores: a assistência social, responsável pela identificação dos núcleos e cadastramento das famílias; o Registrador de Imóveis, o qual tem a incumbência de concretizar a regularização, através da emissão das matrículas individualizadas, com a segurança jurídica em evitar a sobreposição de áreas ou a expropriação sem o devido processo legal; e o Ministério Público, agente fiscalizador de todo o procedimento, em prol do interesse público, sendo fundamental para o sucesso do procedimento o permanente diálogo entre esses atores institucionais (ANOREG, 2021, p. 92).

Nesse aspecto, segundo Gilberto Passos de Freitas, “o Cartório de Registro de Imóveis desempenha papel relevante, uma vez que o registro garante o direito à propriedade, a segurança jurídica e se concretiza como instrumento econômico e de desenvolvimento humano” (2021, p. 92).

No mesmo sentido, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017, artigo 13, §5º) garantiu a gratuidade total das custas e emolumentos para o procedimento registral da REURB-s perante o Cartório de Registro de Imóveis, a qual abrange desde a abertura das matrículas, os registros e averbações do projeto de regularização, auto de demarcação urbanística, lavratura de matrículas individuais dos lotes e registro do primeiro direito real dos titulares²⁴. Portanto, caminhou bem a nova legislação ao dar concretude ao direito de acesso à justiça e à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

²⁴ § 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Assim, as críticas quanto à mudança de paradigma promovida pela nova lei devem ser contornadas com uma interpretação conforme a CRFB/88, bem como pela complementação pela legislação municipal, haja vista que o Município continua com a competência legislativa de promover o ordenamento da cidade, de forma a promover um modelo de regularização fundiária pleno (SOUSA JUNIOR; LIMA, 2020, p. 1850), em busca da efetivação do direito à moradia adequada.

2.2.3. Retrocessos da REURB

Apesar dos avanços indicados no item supra, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) é majoritariamente criticada pela doutrina brasileira, por ter apresentado diversos retrocessos em relação à revogada lei nº 11.977/2009, conforme veremos a seguir.

Arícia Fernandes (CORREIA, 2018, p. 61-64), elenca as seguintes críticas à lei nº 13.465/2017:

a) Teria passado a adotar o modelo *stricto sensu* de regularização fundiária, conforme se verifica pelo seu artigo 9º²⁵, que enfatiza o aspecto da atribuição de titulação formal dos ocupantes;

b) Deixou lacunas para preenchimento via Decreto do Poder Executivo, a exemplo dos critérios de enquadramento da área como REURB-s, as quais deveriam ser objeto de deliberação legislativa, trazendo insegurança jurídica;

c) Promove um foco na mercantilização do solo, enquanto mercadoria, ao dar ênfase aos princípios da “ocupação eficiente do espaço” e da “competitividade”, ao invés da função social da terra urbana;

d) Permite a titulação dos ocupantes, mesmo sem a realização de obras de infraestrutura básicas de urbanização do espaço, o que é essencial à regularização plena;

e) Insuficiência dos benefícios legais outorgados à regularização de interesse social (popular), em comparação com a de interesse específico (não vulneráveis), causando uma equiparação entre desiguais;

²⁵ Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

f) Apesar da relevante simplificação procedimental no Registro de Imóveis, através da instituição de ato único de registro do projeto aprovado do loteamento e dos títulos individualizados das matrículas autônomas, passou-se dos cartórios para o Município a tarefa de notificar os pretendentes à titulação, dentro do processo, o que pode gerar demora na sua conclusão;

g) Aumentou a complexidade da titulação por fração ideal aos ocupantes, o que na nova lei exige a instituição de condomínio, exigência que não existia na legislação anterior.

Outra crítica que se pode fazer é no sentido de que se mostra inadequado alterar todo um modelo de regularização fundiária a partir da utilização de uma Medida Provisória, a qual deveria possuir o requisito da urgência; é elaborada unilateralmente pelo Poder Executivo, sem o devido diálogo com as entidades representativas dos interesses das populações envolvidas, movimentos sociais, sem audiências públicas ou debates no Congresso Nacional, em contrariedade com o princípio da gestão democrática das cidades (HERMANY; VANIN, 2017, p. 490).

Ademais, apesar da nova lei ter sido justificada pela necessidade de ajustes na lei nº 11.977/2009, em especial no que concerne à desburocratização e agilização do procedimento, ela se mostra contraditoriamente mais rigorosa que a lei revogada em alguns pontos, a exemplo da exigência de georreferenciamento para a elaboração das plantas dos autos de demarcação urbanística e dos projetos de regularização fundiária, sendo que esta exigência não é feita nem mesmo pela lei nº 6.766/79, para a aprovação regular de loteamentos (SOUZA, 2018, p. 201).

Prosseguindo nas críticas que podem ser feitas à nova legislação, no que tange à conceituação de REURB-s e REURB-e, nota-se que as diferenças existentes são em razão da ocupação predominante de população de baixa renda na primeira, mediante ato administrativo do Executivo Municipal, sem que a lei tenha estabelecido qualquer critério mínimo para o enquadramento em “baixa renda” (SOUZA, 2018, p. 202).

Tal circunstância poderá abrir espaço para distorções do sistema. É o caso do custeio de regularizações pelo poder público em loteamentos irregulares ocupados por pessoas que podem e devem arcar com seus custos – se o limite de renda for fixado muito acima do razoável, para enquadramento em baixa renda; ou da necessidade de populações hipossuficientes serem forçadas a arcar com referidos custos – se o limite de “baixa renda” for muito abaixo do razoável. Ademais, pode-se

gerar uma discrepância muito grande de critérios, dentro dos 5.500 municípios brasileiros.

Prosseguindo nas críticas, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) representa retrocessos: a facilitação do “repasso de terras – inclusive públicas (art. 16, § único) – àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda”, haja vista as facilidades trazidas pela lei para a legitimação fundiária na REURB-e; na dispensa da necessidade de “habite-se” para a regularização de conjuntos habitacionais, inclusive de alta renda (REURB-e), o que denota desprezo pelas normas urbanísticas que garantem um padrão mínimo de cidade sustentável e de moradia adequada; e no descrédito à ZEIS, cuja implementação tornou-se facultativa aos Municípios, relegando ao segundo plano um dos mais importantes instrumentos de proteção da população de baixa renda após a regularização (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 176-177).

Quanto à conexão entre o Estatuto das Cidades e a REURB (lei nº 13.465/2017), cabe destacar que a MP nº 759/2016 não havia feito qualquer referência ao instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a qual foi incluída no texto da lei da REURB, em seu artigo 18.

Porém, em seu §2º, a lei dispõe que “a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS”, o que representa um desestímulo à sua utilização. Ocorre que isso está em descompasso com a importância da conjugação de ambos os institutos, na medida em que a qualificação de uma área regularizada como ZEIS permite a elaboração de requisitos urbanísticos diferenciados – por exemplo, proíbe a construção de prédios - o que protege a população das pressões do mercado imobiliário, evitando a gentrificação, fato com o qual não se preocupa a nova lei.

Vicente de Abreu Amadei (2018) questiona a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária, em face dos dispositivos constitucionais de proteção do direito à propriedade (artigos 5º, 170, II e III, 182, 185, 186 e 191, da CRFB/88). Segundo o autor, a propriedade possui uma tríplice dimensão, nas perspectivas de direito individual fundamental, de sua função social urbanista e de sua perspectiva ambiental, sendo que nenhum dos três aspectos é absoluto e todos possuem amparo constitucional, com afastamento de visões radicais de individualismo e de socialismo.

Nesse contexto, afirma Vicente de Abreu (AMADEI, 2018), que a legitimação fundiária institui uma forma de perda/aquisição originária de propriedade que não é prevista na CRFB/88, pois não se enquadra nos instrumentos de coerção constitucionais pelo uso inadequado da propriedade (artigo 182, §4º), nem se

enquadra na hipótese excepcional de perda/aquisição de propriedade pela usucapião, na medida em que a posse no decurso do tempo não é relevante para a aquisição do direito, bem como é necessário “ato atributivo do poder público”, descaracterizando a natureza de aquisição originária da usucapião.

Por outro lado, Vicente de Abreu (AMADEI, 2018, p. 4-6) argumenta que a posse prolongada é relevante para a caracterização da área como “núcleo informal consolidado”, condição para a declaração da legitimação fundiária, razão pela qual estaria identificada a suficiência da posse como título aquisitivo, porém, de uma posse coletiva, e não individual, situação que permitiria o enquadramento do instituto como uma modalidade de usucapião coletiva. No entanto, prossegue o autor, essa interpretação também tornaria inconstitucional o instituto, na medida em que a legitimação fundiária pode incidir sobre áreas públicas. Ademais, não poderia haver hipótese de usucapião sem a previsão do requisito objetivo temporal em lei, como acontece no caso legitimação, na qual a classificação do núcleo informal como consolidado “parece ficar sob o crivo e a avaliação quase arbitrária do município”, por não haver tempo mínimo de posse previsto na lei.

Ademais, questiona Vicente de Abreu (AMADEI, 2018, p. 8) a constitucionalidade da legitimação fundiária, pelo fato de que o direito real de propriedade seria “conferido por ato do poder público” (artigo 23, da lei nº 13.465/2017), no seguinte sentido:

Como pensar a juridicidade de uma via extraordinária de nossa ordem jurídica constitucional, que resulta em perda forçada da propriedade privada sem contrapartida econômica, fora da lei formal, ou seja, com delegação à municipalidade, que, unilateral e discricionariamente, avalia os vagos e imprecisos critérios indicados na lei federal (“tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias” – art. 11, III, da Lei 13.465/2017), destinados a qualificar a urbanização informal como irreversível e afirmar o status fático consolidado, com o selo de núcleo urbano informal consolidado, do qual brota, por reflexo, a grave consequência da perda forçada do domínio privado sem contrapartida econômica? (p. 8-9)

Nesse sentido, adverte Vicente de Abreu (AMADEI, 2018, p. 9) que a única forma de se salvar a constitucionalidade da legitimação fundiária, seria combinando-a com um procedimento prévio de abandono do imóvel e de sua arrecadação como bem vago pelo Município (artigos 64 e 65 da lei nº 13.465/2017), com sua consequente destinação à legitimação fundiária e atribuição da titularidade aos ocupantes do núcleo informal.

Em que pesem as críticas de Vicente de Abreu, entendemos que não há vício de constitucionalidade nesse ponto da lei.

Primeiro, porque não se está negando o direito à propriedade, mas se estabelecendo uma hipótese legal de cumprimento de sua função social, qual seja, a integração de um núcleo urbano informal com ocupação consolidada à cidade, garantindo a segurança jurídica da posse aos seus ocupantes e integrando o espaço à infraestrutura de serviços públicos da cidade, por meio da urbanização.

Em segundo lugar, entendemos como constitucional o dispositivo em razão da presunção de legitimidade dos atos administrativos, no sentido de que se deve presumir que a avaliação a respeito do “tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos” será feita dentro de uma margem de discricionariedade que não transborde para a ilegalidade. E apenas caso surja um ato administrativo ilegal, esse poderá ser questionado perante o Poder Judiciário, em face da inafastabilidade da jurisdição.

Por exemplo, caso um ato administrativo enquadre como núcleo “consolidado” uma área invadida há uma semana, o proprietário da área poderá questionar em juízo esse ato administrativo. O que se mostra muito mais eficiente, econômico e célere do que submeter todos os procedimentos de legitimação fundiária ao prévio crivo do Judiciário, conforme solução apontada por Vicente Amadei (2018).

Outra crítica feita por Vicente Amadei (2018, p. 11) diz respeito ao artigo 104, da lei da REURB (lei nº 13.465/2017), a qual acresceu o artigo 34-A ao Decreto-Lei nº 3.365/41, prevendo que “se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante”. Argumenta que o dispositivo fere o artigo 5º, XXIV, da CRFB/88, o qual exige “justa e prévia indenização em dinheiro” para a consolidação definitiva do ato de supressão da propriedade privada. No entanto, Amadei pondera que a inconstitucionalidade fica mitigada, pelo fato de que o reconhecimento da propriedade pública demanda anuência do particular, o que se assemelharia ao procedimento de desapropriação amigável.

Importante retrocesso apontado pela doutrina na lei da REURB (lei nº 13.465/2017) é a permissão de realização de obras de infraestrutura para a melhoria das condições de moradia antes, durante ou **depois** da titulação formal dos ocupantes, o que demonstra a prevalência de uma visão patrimonialista da

regularização, em contraste com a adoção de um modelo de regularização plena que priorize a realização do direito à moradia adequada (SOUZA, 2018, p. 215).

A exposição de motivos da lei nº 13.465/2017 sinaliza para a adoção de um modelo *lato sensu* de regularização fundiária, na medida em que afirma o compromisso de implementar o direito à moradia, com a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários através da titulação dos ocupantes, somada à implementação de obras de serviços públicos, medidas sociais, urbanísticas e ambientais.

No entanto, cabe reafirmar a crítica feita no tópico anterior, pois ao se analisar o conteúdo da novel legislação, verifica-se que há um foco em se garantir a atribuição de titulação formal da propriedade ou da posse, sem vinculação da continuidade do processo de regularização à implementação de melhorias urbanísticas da área pelo Poder Público.

É o que se observa claramente pelo seu artigo 36, §3º, da lei nº 13.465/2017, o qual permite que a aprovação do projeto de regularização fundiária seja efetivada apenas com um **cronograma** de realização da “infraestrutura essencial”, a qual poderá ser executada até mesmo depois da conclusão da regularização, sem qualquer prazo definido, a critério do Município (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465).

Assim, Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran (2018, p. 1608) tecem críticas à lei nº 13.465/2017, no sentido de que ela privilegia a outorga de títulos jurídicos de posse ou de propriedade, menosprezando a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura urbana básica pelo Poder Público, colocando em aspecto secundário a garantia de uma moradia digna.

Esse modelo contrasta também com os próprios objetivos gerais da REURB (lei nº 13.465/2017), definidos no seu artigo 10º, dentre os quais se destaca seu inciso 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 (grifei).

Essa situação se torna mais grave pelo fato de que a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) altera o paradigma já existente de regularização fundiária brasileiro da lei nº 11.977/2009, de um modelo focado nos aspectos materiais e urbanísticos, retrocedendo para o modelo com ênfase na titulação dos ocupantes²⁶.

²⁶ “No caso brasileiro, tanto a Medida Provisória quanto a Lei n. 11.977/2009, tem, em uma análise ampla, a observância dos dois modelos. Entretanto, entende-se que o foco principal da Medida

Analisando a Medida Provisória nº 759/2016, da qual resultou a lei da REURB (lei nº 13.465/2017), a constatação dessa mudança de paradigma se verifica pela comparação com os seguintes dispositivos da revogada lei nº 11.977/2009: a) a lei revogada dava destaque especial para o acompanhamento das obras de implantação de infraestrutura básica e de serviços públicos, nos artigos 53, 55, parágrafo único, 61 e 62, enquanto a REURB (lei nº 13.465/2017) foca na agilização da titulação, permitindo que tal titulação seja feita sem a execução dessas obras essenciais; b) a criação do mecanismo de legitimação fundiária, que permite o reconhecimento da propriedade de forma facilitada, sem qualquer vinculação com a execução de obras de melhoria na comunidade pelo Poder Público; c) a lei nº 11.977/2009 tratava da regularização de áreas em “situação consolidada” (artigo 47, II), enquanto a REURB trata de “núcleos urbanos informais consolidados” (artigo 11, III), ampliando excessivamente o conceito, de forma que até mesmo imóveis rurais ocupados irregularmente poderão receber título individual de imóvel urbano; d) no instituto da legitimação fundiária, cria requisitos dificultosos apenas para a REURB-s (artigo 23, §1º, da lei nº 13.465/2017), dando tratamento desigual e desfavorável para a população de baixa renda; e) reduz a importância do auto de demarcação urbanística, instrumento de planejamento da melhora na prestação de serviços públicos (HERMANY; VANIN, 2017, p. 492-494).

É certo que a titulação das ocupações informais tem como vantagem a elevação do valor patrimonial dos imóveis, a possibilidade de acesso ao crédito bancário formal, o aquecimento da economia local da comunidade, com conseqüente melhoria do seu desenvolvimento²⁷ (exposição de motivos, itens 86 a 89, da lei nº 13.465/2017). No entanto, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) peca gravemente ao não estabelecer uma diferenciação entre as comunidades informais de baixa renda formadas espontaneamente, em relação aos loteadores clandestinos, que vendem seus lotes sem realizar obras de infraestrutura, maximizando seus lucros e contando

Provisória é a titulação, enquanto na Lei, o enfoque primordial era a melhoria de bairros” (HERMANY; VANIN, 2017, p. 490).

²⁷ Há doutrina em sentido contrário: “a maioria dos moradores dos assentamentos informais não quer crédito oficial de bancos comerciais” pois, entre outros fatores, “temem os riscos envolvidos na hipoteca de sua única propriedade dada como garantia para obter financiamento bastante limitado oferecido pelos bancos comerciais”. (FERNANDES; 2013, p. 32)

Desta forma, o aumento do crédito em decorrência de uma política pública de regularização de assentamentos informais voltada à titulação em grande escala não tem se confirmado quando são analisados os casos de países que possuem este modelo vigendo a longa data.” (HERMANY; VANIN, 2017, p. 496).

com a posterior regularização feita às custas do Poder Público, incentivando os empreendimentos clandestinos, ao contrário de reduzir as ocupações informais (HERMANY; VANIN, 2017, p. 497-49).

No que tange aos imóveis rurais, a situação se torna mais grave, tendo em vista que a alteração de sua destinação de rural para urbano pode multiplicar seu valor de 3 a 6 vezes apenas pela outorga de títulos urbanos individualizados, o que fomenta a proliferação de loteamentos clandestinos, premiando os descumpridores das normas urbanísticas de loteamentos. Assim, estando esta pesquisa alinhada com a doutrina aqui citada, “compreende-se como equivocada a opção da Medida Provisória em incluir a possibilidade de regularização fundiária urbana para áreas rurais” (HERMANY; VANIN, 2017, p. 500-501), haja vista que isso implica em um aumento desplanejado e atrapalhado do perímetro urbano, o qual resultará em grandes custos do Estado para a ligação com os serviços públicos da cidade.

Por outro lado, a lei nº 11.977/2009 não previa a possibilidade de regularização dos imóveis rurais nesse modelo facilitado de conversão para urbanos, ao contrário da expressa e temerária previsão na REURB (artigo 11, I, da lei nº 13.465/2017).

Cabe destacar, ainda, que essa previsão da lei da REURB (lei nº 13.465/2017) possibilitará a legalização de condomínios irregulares de alto padrão, em especial de chácaras de lazer, situadas na zona rural, disfarçadas como “associações de moradores”, sem o cumprimento das regras de parcelamento do solo da lei nº 6.766/76, incentivando esse tipo de empreendimento clandestino e irregular, o que é agravado pela permissão dada pelo artigo 54²⁸, da lei nº 13.465/2017, de que as matrículas dos imóveis não comercializados sejam abertas em nome do proprietário da área, ou seja, do loteador clandestino, que terá seu empreendimento regularizado às custas dos recursos públicos.

Dessa forma, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) deveria prever mecanismos de recuperação desses investimentos públicos através da instituição de tributos, contribuições ou de contrapartidas particulares para implementação de equipamentos públicos, em benefício das comunidades envolvidas, de forma a obrigar os loteadores clandestinos a internalizarem os custos das obras de infraestrutura, desestimulando esse círculo vicioso.

²⁸ “Art. 54. As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.”

A primeira medida que poderia ser utilizada para essa finalidade é a repartição de custos de urbanização com os beneficiários da regularização ou com o loteador clandestino. No entanto, caminhou mal a REURB (lei nº 13.465/2017), na medida em que seu artigo 37²⁹ determina taxativamente que os custos com a implementação da infraestrutura devem ser arcados pelo Poder Público, pois esta previsão estimula os loteamentos clandestinos destinados à população de baixa renda (“lotes populares”), quando a lei deveria ter diferenciado e permitido a identificação e atribuição de custos aos loteadores clandestinos nesses casos (HERMANY; VANIN, 2017, p. 504-505).

Outra medida apontada pela doutrina de Hermany e Vanin (2017, p. 506) é a oferta, ao mercado, de lotes urbanizados pelo Poder Público a um baixo custo, de forma a concorrer com o mercado informal, sendo que a REURB (lei nº 13.465/2017) apresentou avanço pontual ao prever a possibilidade de arrecadação de bens imóveis abandonados (cessada a posse e com inadimplemento do IPTU) pelo Município, com sua destinação a programas habitacionais, o que está em sintonia com o instituto do “consórcio imobiliário”, previsto no artigo 46, do Estatuto das Cidades.

Outro problema a ser apontado na REURB (lei nº 13.465/2017), do ponto de vista da sobreposição da importância da titulação em relação à melhora urbanística e de qualidade da moradia, é a previsão do artigo 11³⁰, §1º, o qual dá plena discricionariedade para que o Município “dispense”, no projeto de regularização, áreas destinadas a equipamentos públicos e o cumprimento de normas urbanísticas. Ou seja, o projeto poderá ser aprovado sem nenhuma área para equipamentos comunitários ou de prestação de serviços públicos, em prejuízo à moradia adequada, o que denota a mudança de paradigma da novel legislação.

Além disso, ao desestimular a utilização das ZEIS, conforme apontado supra, a REURB (lei nº 13.465/2017) procura aprofundar o processo de exclusão social e de mercantilização da terra urbana, na medida em que permite a remoção das famílias pobres por meio de pressões de incorporadoras de grandes edifícios, as quais atuam na lógica de que terreno bem localizado, ocupado por população pobre, não estaria cumprindo “a missão de ser o mais rentável possível” (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 182).

²⁹ “Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.”

³⁰ “Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.”

Ademais, a ZEIS cumpre o papel fundamental de flexibilizar as normas urbanísticas para respeitar a realidade social já implantada em favelas e outras ocupações informais, essencial para uma regularização plena, preocupada em respeitar a cultura local das comunidades:

Fica explícito em lei anterior, 11.977/2009, que para ser considerada como regularização de interesse social ela teria de estar em ZEIS, diferentemente da nova lei, que evidencia a facultatividade do gravame. (...) Neste quadro, revela-se a exclusão social através da regulação urbana, devido à ausência de garantia de permanência da população pobre (Alfonsin et al., 2019, p. 183).

Nesse ponto, outra crítica que merece ser feita à lei da REURB (lei nº 13.465/2017) é no sentido de que não há uma preocupação expressa com o respeito da situação física consolidada das favelas e até mesmo dos aspectos culturais de moradia presentes em uma comunidade, na elaboração do projeto de regularização, situação agravada pelo desestímulo do uso das ZEIS.

Cabe ressaltar, ainda, importante relação desse modelo *stricto sensu* de regularização com o primeiro capítulo dessa pesquisa, tendo em vista que o Brasil foi um dos países mais atuantes na Conferência Habitat III, em Quito, da qual resultou a Nova Agenda Urbana, ocasião em que se posicionou por um modelo amplo de regularização fundiária, com potencial de promover maior efetividade ao direito à moradia e à cidade, mas agora, contraditoriamente, promulga legislação em sentido contrário a esses objetivos (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 188-189).

Por todas essas críticas levantadas, a lei da REURB (lei nº 13.465/2017) é objeto de questionamento de sua constitucionalidade formal e material perante o STF, através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.883, 5.771 e 5.787, todas sob a relatoria do Ministro Luis Fux.

Na ADI nº 5.771, a Procuradoria-Geral da República (PGR) entendeu que a lei de REURB (lei nº 13.465/2017) exagerou na flexibilização da regularização, na medida em que ignora “o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos” (ADI 5.771), bem como a possibilidade de se reconhecer propriedade sem qualquer parâmetro de tempo de posse ou da destinação do uso à moradia familiar por meio da legitimação fundiária, o que possibilitaria a regularização de áreas ocupadas por falsificadores de títulos (grileiros) e desmatadores.

Como inconstitucionalidades formais e materiais, a ADI nº 5.771 aponta: que a MP nº 759/2016 não atendia ao requisito da urgência; que a lei vai gerar enorme privatização de terras públicas via legitimação fundiária, com perda irreversível de patrimônio público³¹. Esses argumentos também foram reproduzidos na ADI nº 5.787, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores em 2017 e na ADI nº 5.883, proposta em 2018, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, acrescentando essa última ação o argumento de que a lei viola o regime constitucional de repartição de competências, na medida em que o artigo 30, da CRFB/88, outorga aos Municípios a competência para promover a ordenação do solo urbano e legislar sobre assuntos de interesse local (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1617).

Outro ponto questionado no STF, na ADI nº 5.787, é o fato de que o §1º do artigo 23, da lei nº 13.465/2017, estabelece condicionantes para a legitimação fundiária da REURB-s, mas não o faz para a REURB-e, em violação ao princípio da isonomia (SOUZA, 2018, p. 212-213), crítica essa já desenvolvida acima.

Por todas as críticas expostas, entendemos que o modelo de regularização *stricto sensu* adotado pela lei da REURB (lei nº 13.465/2017), não é suficientemente capaz de otimizar a eficácia do direito à moradia adequada no Brasil, haja vista que prioriza a titulação formal dos ocupantes, em detrimento da melhoria da qualidade de vida dos bairros, favelas e comunidades informais, em contrariedade com os compromissos internacionais assumidos espontaneamente pelo Brasil.

Nesse contexto, desvendado o conteúdo do direito à moradia adequada no primeiro capítulo, e esclarecido o modelo atual de regularização fundiária *stricto sensu* vigente no Brasil com a lei nº 13.465/2017, posicionando seus avanços e retrocessos, pode-se dar prosseguimento a este trabalho com a finalidade de realizar um estudo de caso sobre a legislação de Campinas e de identificar os problemas práticos do procedimento de regularização fundiária, enfrentados no momento da sua implementação real, o que será feito a seguir.

³¹ Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares (BRASIL, 2018, p. 26).

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PRÁTICA: AVANÇOS E PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

3.1. A Ocupação do Solo Urbano de Campinas

Neste primeiro tópico, buscaremos noticiar, através de uma pesquisa multidisciplinar, o processo histórico de ocupação do solo de Campinas, de forma a se identificar como surgiram as ocupações informais e os núcleos urbanos irregulares campineiros.

Em 1774 tivemos a primeira notícia do surgimento de um núcleo urbano, em área doada por Barreto Leme, local onde hoje se localiza Campinas. Em 1797, essa área passou à condição de “vila” e foi denominada de “Vila de São Carlos”, onde foi instalada uma igreja, a sede da freguesia e as primeiras praças (CAMARGO, 2010, p. 80).

Com uma economia predominantemente agrícola, a Vila de São Carlos ganhou destaque na produção do café, sendo elevada à categoria de cidade em 1842, e passou a atrair a elite cafeeira do Brasil, pois a cidade já abrigava produções de manufaturas e um bom comércio, o que permitia aos cafeicultores desfrutar da vida da cidade sem se desconectar com suas fazendas, o que foi ressaltado com a inauguração, em 1868, da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, ligando Campinas a Jundiaí, com entroncamento com a São Paulo Railway, conectando Campinas a São Paulo e Santos (CAMARGO, 2010, p. 81).

Nesse contexto, a cidade começou a desenvolver sua infraestrutura de serviços públicos, os quais sempre foram direcionados para a região central, local onde viviam as elites cafeeiras, em detrimento do sudoeste, de ocupação predominantemente operária, conforme se observa a seguir:

Diversas obras de infra-estrutura também são realizadas para o abastecimento de água encanada via chafarizes públicos (1875). Instalações hospitalares são criadas, como: “Santa Casa de Misericórdia”, “Irmãos Penteados” (1986), “Beneficência Portuguesa” (1879) e “Circolo Italiani Uniti” - atual Casa de Saúde de Campinas (1884). Também são fundados o “Colégio Culto à Ciência” (1874), o “Hipódromo Campineiro” (1887) e a “Estação Agronômica” (atual Instituto Agronômico). Muitas casas bancárias são implantadas nesta mesma época, confirmando a importância que a cidade adquirira com a economia cafeeira (CAMARGO, 2010, p. 83).

O desenvolvimento da cidade de Campinas foi impulsionado em razão de se localizar na rota de passagem para o caminho de “Goiáses” e à proximidade da capital

de São Paulo, tornando-se o expoente do processo de desenvolvimento econômico paulista a partir da cultura cafeeira, de sua precoce industrialização e de grandes investimentos na construção civil. A partir de 1948, com a pavimentação da Rodovia Anhanguera, houve um grande processo migratório para a cidade, com a expansão da população e crescimento do perímetro urbano (DELCOL, 2016, p. 70).

Nesse sentido, esclarece a arquiteta Viviana Pereira Gonçalves:

A urbanização dispersa verificada na cidade a partir das décadas de 1950 e 1960, se acentuando nos anos 1970, esteve em muito relacionada à interiorização da indústria e aos novos arranjos nos processos produtivos, propiciados pelo avanço do setor terciário e dos sistemas de transportes e comunicações, permitindo uma maior conectividade entre diferentes localizações (2017, p. 60).

Entre as décadas de 1930 e 1960, a atividade industrial já predominava sobre a agrícola na cidade, com o deslocamento de indústrias de São Paulo para Campinas³², em busca de redução de custos, o que levou a um crescimento populacional alocado em novos bairros distantes do centro, voltados para a população operária de baixa renda, transformando Campinas, em meados de 1980, no segundo maior centro industrial do país (DELCOL, 2016, p. 71).

Assim, Campinas passou a assumir uma posição de protagonismo dentro do processo de interiorização da indústria e dos centros urbanos, passando a receber, a partir de 1970, migração de pessoas vindas do Paraná, Minas Gerais, do oeste paulista e da própria Região Metropolitana de São Paulo, fato que causou um forte crescimento populacional (GONÇALVES, 2017, p. 60).

Campinas passou a atrair a atenção de população com alta qualificação profissional, em razão da demanda das novas indústrias aqui instaladas, o que influenciou na consolidação de quatro áreas principais, no final da década de 1970: o Cambuí, o Castelo, o Chapadão e a Nova Campinas, as quais foram ocupadas pela população de alta renda (GONÇALVES, 2017, p. 61).

Paralelamente a isso, a construção da rodovia Dom Pedro I, nos anos da década de 1970, a implantação da REPLAN em Paulínia, das universidades UNICAMP e PUC-Campinas em Barão Geraldo e a construção de shoppings e hipermercados, aumentaram a atratividade de Campinas para a população de classes

³² O movimento de interiorização da indústria prosseguiu em toda a década de 80 e a região que mais aumentou sua participação foi a de Campinas, que passou de 15,1% para 19,2%, seguida de São José dos Campos, que ampliou sua participação de 5,4% para 6,3% e a de Sorocaba, que passou de 4,0% para 4,9%, no mesmo período (DELCOL, 2016, p. 74).

média e alta, as quais migravam de diferentes Estados do Brasil, o que favoreceu o desenvolvimento, nas regiões norte e leste do Município, dos condomínios fechados horizontais e verticais, causando uma alteração na distribuição espacial da população no território, aumentando a segregação com a população de baixa renda, a qual se concentrou na região sudoeste de Campinas (GONÇALVES, 2017, p. 64).

Assim, a consolidação da implantação das indústrias em Campinas, na década de 1970, levou a população de baixa renda a ocupar as regiões periféricas da cidade, em locais de maior proximidade com as indústrias, induzindo um processo de regionalização da cidade:

No entanto, a área do município mais intensivamente ocupada a partir da década de 1970 foi a região Sudoeste, caracterizada pelo baixo potencial agrícola e, portanto, menor valor do solo urbano e onde também se encontra o estoque de terras das cooperativas habitacionais atuantes. Essas características somadas à proximidade ao Aeroporto de Viracopos, às Rodovias Anhanguera e Santos Dumont e com a implantação em 1974 do Distrito Industrial (DIC), favoreceram a ocupação dessa região por população de baixa renda, absorvendo boa parte dos migrantes que chegavam à cidade (GONÇALVES, 2017, p. 62).

Em razão do aumento da população e da valorização dos terrenos centrais da cidade, verificou-se o início do processo de diferenciação de ocupação do solo, agregando-se novos bairros ao centro, dentre eles a Ponte Preta, o Bonfim e o Guanabara. Por sua vez, surge um bairro operário nas imediações das oficinas das Companhias Ferroviárias, o bairro Vila Industrial, o qual atraiu novos bairros proletários para o sudoeste de Campinas (CAMARGO, 2010, p. 82-83).

Nesse contexto, com a valorização do eixo Norte-Sul, o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado (PPDI) de Campinas, dos primeiros anos da década de 1970, concentrou nitidamente nessa região os investimentos públicos em infraestrutura urbana, aumentando o fosso de qualidade de vida existente com a população de baixa renda, ocupantes das periferias do sudoeste da cidade. Ademais, a promulgação da lei nº 6.766/1976, com seus rígidos requisitos para o parcelamento do solo e encarecimento de loteamentos formais, contribuiu para a formação de núcleos informais de ocupação, sem qualquer infraestrutura (GONÇALVES, 2017, p. 65-66).

Segundo a geógrafa Rafaela Fabiana Ribeiro Delcol:

Essa expansão constituiu a chamada Megalópole do Sudeste, atraindo, além de investimentos de capitais, um contingente populacional maior que a economia formal poderia absorver. O resultado foi a expansão de espaços de

pobreza, nos quais estão inseridos não apenas os recém-chegados imigrantes, mas parcelas crescentes da população pré-existente (2016, p. 72).

Cabe destacar que, já nas décadas de 1950 e 1960, verificava-se uma supervalorização dos terrenos do centro da cidade, o que impossibilitava a construção de unidades residenciais, em razão dos altos impostos e da especulação imobiliária, o que levou ao deslocamento da população de baixa renda para as regiões periféricas da cidade acima citadas (FERNANDES, 2005, p. 74).

De acordo com a geógrafa Rafaela Fabiana Ribeiro (DELCOL, 2016, p. 76), é possível identificar dois períodos de expansão urbana de Campinas, nos quais se originaram as duas maiores periferias da cidade. O primeiro período inicia-se em 1959, quando se institui o Código de Obras e Urbanismo, e perdura até 1965, marcado pela grande “compra de lotes pela classe média com esperança de valorização econômica. É nesse momento, também, que datam as primeiras favelas de Campinas (1964)”.

A segunda etapa de expansão vai de 1965 a 1979, na qual se destacaram a implantação das grandes Rodovias (Dom Pedro I, Bandeirantes, Santos Dumont e a duplicação da Rodovia Anhanguera) e da REPLAN em Paulínia, sendo marcada pelo desenvolvimento de grandes obras de infraestrutura urbana. Ademais, com a criação da COHAB de Campinas, em 1967, esse período é marcado pela implantação de vários conjuntos habitacionais, localizados em áreas distantes do centro da cidade (DELCOL, 2016, p. 76).

Nesse contexto, a partir da década de 1970, vemos um incremento exponencial da população das favelas de Campinas “passando de 3 mil pessoas em 600 barracos, em 1971, a cerca de 40 mil pessoas em 8.700 barracos, no início de 1980; esse número chega a quase 70 mil pessoas em 1990” (DELCOL, 2016, p. 77).

Por sua vez, a partir de 1990, Freitas (2008) destaca que Campinas viveu uma forte expansão dos loteamentos fechados (condomínios) nas periferias da cidade, região que predominava apenas a população de baixa renda, contribuindo para o processo de “metropolização” de Campinas. Porém, segundo Rafaela Fabiana Ribeiro (DELCOL, 2016):

Nessa estrutura, riqueza e pobreza constroem dialeticamente a Região Metropolitana de Campinas; nela estão as famílias mais ricas, algumas sedes de maiores empresas; mas, também apresenta um espesso número de pobres, de população em condições de precariedade, evidenciando que, na urbanização brasileira, essa precariedade é sintoma do processo desigual e

combinado do desenvolvimento econômico. As discrepâncias socioeconômicas constituem os espaços fragmentados das paisagens de Campinas e região (p. 78).

Assim, essa nova configuração industrial da cidade refletiu na organização espacial de Campinas, resultando na criação de espaços de acessos controlados para diferentes finalidades, como os condomínios residenciais e empresariais, centros de consumo (shopping centers e hipermercados), centros educacionais (como a UNICAMP e a PUC-Campinas) e de saúde (hospitais universitários), separando a cidade em regiões centrais e periféricas, com supervalorização imobiliária (norte-sul), as quais recebiam investimentos do setor público, e regiões nas quais era realocada a população operária de baixa renda (sudoeste e Vila Industrial) (DELCOL, 2016, p. 75).

Com o advento da CRFB/88, a Lei Orgânica do Município de Campinas, de 1990, e seus Planos Diretores subsequentes, procuraram trazer disposições que adequassem a ocupação do solo campineiro às políticas urbanas de implementação da função social da cidade e do direito à moradia. Nesse sentido, o Plano Diretor de 1991 “trouxe uma visão mais abrangente, considerando a cidade em sua totalidade e a metropolização em curso, assim como as especificidades sociais e ambientais das grandes regiões que compõem o município” (GONÇALVES, 2017, p. 63).

No entanto, de acordo com artigo de Suyanne Galvão Bacelar e José Marcos Pinto da Cunha (2019), Campinas é o sexto município do Brasil com o maior número de favelas. Destacam os autores que:

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, Campinas apresenta 40.099 domicílios particulares ocupados distribuídos em 113 aglomerados subnormais. Os quatro maiores são: **Núcleo Residencial Distrito Industrial de Campinas** – DIC (5671 domicílios); **Jardim Itaguaçu I e II** (3505 domicílios); **Núcleo Residencial Parque Oziel** (3241 domicílios) e **Núcleo Residencial Vila Vitória** (1694 domicílios) (2019, p. 06, grifei).

Assim, verifica-se que o Município de Campinas não escapou do quadro nacional de aumento das áreas de irregularidade imobiliária e consequente inadequação de moradia do Brasil, como se pode observar pelos dados do quadro abaixo (MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2019):

Tipo	Quantidade	Moradias	Pop. estimada
Favelas	82	14.149	63.690
Núcleos	20	1.544	6.984
Ocupações	121	21.783	82.174
Ocup. fase regular	10	1.272	4.800
Total	234	38.758	157.648

Dentro desse cenário, esta pesquisa busca investigar as dificuldades de aplicação prática da normativa vigente ao processo de regularização fundiária municipal, através de entrevistas com os principais atores responsáveis pelo seu processamento, o que será apresentado no tópico a seguir.

3.2. Entrevistas com os Principais Agentes da Regularização Fundiária Municipal

As entrevistas dessa pesquisa foram realizadas com a finalidade de embasar o método de estudo de caso, para a investigação dos problemas reais enfrentados no processo de regularização fundiária de Campinas, através de entrevistas com o Secretário Municipal de Habitação, com a Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária e com o Oficial do 3º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas.

O Secretário de Habitação do Município de Campinas e a Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária foram escolhidos por serem os agentes públicos responsáveis pela condução dos processos de regularização fundiária, por parte do ente público municipal. Atualmente, o Secretário Municipal de Habitação é Arly de Lara Romeo. A Secretaria fica localizada na Avenida Prefeito Faria Lima, 10 - Parque Itália, Campinas – SP, CEP: 13036-900, Telefone: (19) 3119-9501. Portaria de Entrada: Rua São Carlos, 730 - Parque Itália, Campinas -SP, CEP: 13035-420. E a Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária é Lina Márcia Carnier Dornelas de Camargo, telefone: (19) 3119-9648, e-mail: lina.camargo@campinas.sp.gov.br.

Ademais, os critérios de inclusão e exclusão observados na presente pesquisa quanto ao Secretário de Habitação e à Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária se justificam pelas competências de suas funções, conforme

previsto no Decreto Municipal nº 14.038/02³³, com alterações introduzidas pelos Decretos Municipais nº 14.459/03 e 15.176/05:

- Elaborar normas e critérios de análise a serem aplicados nos projetos de regularização;
- Analisar projetos específicos de regularização, visando sua adequação e inserção nos espaços urbanos;
- Elaborar plantas, projetos, memoriais descritivos e quejandos;
- Acompanhar as obras de implantação do loteamento regularizando;
- Cuidar do cadastro pela delimitação dos loteamentos irregulares por meio de plantas e fotos aéreas;
- Vistoriar e coletar informações para diagnosticar a situação dos loteamentos, especialmente no que se refere a zoneamento, infraestrutura, condições urbanísticas e geológicas;
- Promover os atos necessários à regularização urbanística e registrária do Distrito Industrial de Campinas (DIC) e Satélite Iris, especialmente no que diz respeito ao levantamento de dados e informações referentes as áreas que constituem o DIC, tais como titularidade dos imóveis desapropriados, fase das ações desapropriatórias, composição e localização dos lotes projetados do DIC;
- Realizar estudos técnicos; elaborar plantas e planilhas;
- Encaminhar, ao setor competente, documentos necessários à aprovação do plano de regularização do loteamento e seu registro.

Quanto ao Oficial do 3º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas, o critério que determinou a sua inclusão foi o fato de que a lei nº 13.465/17 reforçou o modelo prioritariamente desjudicializado de regularização, o qual tramita pelos Ofícios Extrajudiciais sem a necessidade de passar por qualquer homologação judicial. Atualmente, o Oficial de Registro é Marcelo Paula de Almeida. O Cartório fica localizado na Avenida Brasil, nº 275/28, bairro Guanabara, CEP: 13.023-075, telefone principal (19) 3231-2121, e-mail: contato@3ricampinas.com.br.

A análise dos riscos e benefícios foi realizada com base na Resolução nº 466/2012, na Norma Operacional nº 001/2013 e na Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que regulamenta pesquisas envolvendo seres humanos.

Foi encaminhado para cada participante o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, o qual esclarece que as perguntas foram enviadas por e-mail, sendo respondidas e devolvidas por este mesmo canal.

A seguir, passamos à exposição das perguntas formuladas e suas respectivas respostas, em sua integralidade, sendo que a análise crítica e as inferências serão

³³ Conforme informação disponível em:

<https://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/regularizacao-fundiaria.php>, acesso em 11/01/21.

feitas no próximo tópico deste trabalho.

Secretário de Habitação e Presidente da COHAB de Campinas:

a) Quais benefícios o Sr. identifica na atribuição de titulação formal de posse ou propriedade aos beneficiários da regularização fundiária em Campinas?

Resposta: Todos nós sonhamos com a casa própria. Tanto é verdade que este sonho foi transformado em direito e consta na Constituição Federal.

Ocorre que, na prática, nem sempre este sonho torna-se realidade. Com o fim do Banco Nacional de Habitação - BNH, no final da década de 80, o sonho de muitas famílias ficou ainda mais distante pois, sem recursos para o financiamento da moradia popular, as COHAB's do Brasil inteiro perderam sua capacidade de construir os conjuntos habitacionais.

Somado isso ao êxodo rural, desemprego, diminuição da renda, muitos pais de famílias viram-se obrigados a ocupar áreas públicas e particulares, dando início às ocupações que hoje conhecemos.

Com o passar dos anos, algumas benfeitorias, como água e energia elétrica, foram conquistadas por essa população. Porém, a insegurança e o medo de uma desocupação forçada continuavam a pairar sobre as cabeças dessa população.

Sendo assim, dentro do processo de regularização fundiária, a titulação dos seus ocupantes vem trazer segurança jurídica de que tanto espera essa população, garantindo que não serão removidos ou reintegrados de suas moradias.

Por outro lado, a titulação promove integração social e geração de renda, uma vez que, sabendo que não existe mais o risco de ser removido, aquelas famílias começam a investir nos imóveis onde moram, o que, por consequência fomenta a arrecadação de impostos e tributos, alavancando o desenvolvimento urbano e atraindo novos investimentos.

Podemos ainda dizer que a titulação formal a essas unidades habitacionais garante a função social da propriedade e, ao beneficiário garante a possibilidade de obtenção de financiamentos junto às instituições bancárias.

b) Em sua opinião, nas regularizações fundiárias realizadas pelo Município de Campinas, além da atribuição de titulação formal, verificou-se melhora nas condições de moradia da população beneficiada? Em quais

aspectos?

Resposta: A regularização fundiária realizada hoje pelo município de Campinas tem seu foco no reconhecimento e regularização do parcelamento do solo, não alcançando neste momento as construções que existem sobre esses lotes.

Porém, como foi dito anteriormente, o fato da pessoa receber a matrícula do seu lote, garantindo que ela não será removida dali, desperta um desejo de melhorar sua habitação e, portanto, ela passa a investir em melhores condições habitacionais.

O nosso desejo é que, num futuro próximo, ao receber a matrícula do seu lote regularizado, a família beneficiada possa contar com orientação técnica, linha de crédito e legislação que permitam ela (*sic*) aprovar e promover as melhorias necessárias em seu imóvel.

c) Nas regularizações concluídas ou em curso, o Município de Campinas busca realizar alguma obra de infraestrutura pública no local da ocupação, ou o processo visa primordialmente a atribuição de titulação formal dos ocupantes? Poderia citar exemplos?

Resposta: Conforme preceitua a Lei Federal n°. 13.465/2017, o processo de regularização fundiária envolve a implantação de toda a infraestrutura necessária como rede de água, energia elétrica, coleta e afastamento do esgoto, drenagem e pavimentação, além de obras necessárias para sanar possíveis riscos.

Com exceção das obras para sanar os riscos, as demais podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da regularização fundiária.

No município de Campinas, optamos, ao iniciar os procedimentos de regularização fundiária, por autorizar o início da implantação da infraestrutura. Geralmente, as obras que são realizadas através de cronograma, após a Reurb, são as de drenagem e pavimentação.

d) A Prefeitura de Campinas possui algum dado relativo à permanência ou mudança da população beneficiada dos imóveis regularizados? Pode-se citar áreas em que, após regularizadas, foram objeto de incorporação imobiliária pelo mercado privado, com deslocamento da população original para outras áreas (processo de gentrificação)?

Resposta: Desde o advento da Lei Federal n°. 13.465/2017, o município de Campinas regularizou um pouco mais de 13.000 (treze mil) moradias, transferindo a

propriedade aos seus ocupantes através do instrumento denominado Legitimação Fundiária.

Sendo assim, temos o cadastro de todos os beneficiários. Porém, não possuímos um mapeamento de quantas dessas famílias permanecem em seus imóveis e quantas comercializaram.

Por outro lado, não temos conhecimento de nenhuma incorporadora que tenha adquirido áreas que foram objeto de Reurb.

Para se evitar tal exploração comercial em uma área regularizada, o município gravou os imóveis regularizados, não permitindo a unificação dos mesmos (*sic*).

e) Na sua opinião, a ausência de regularização fundiária em uma área com ocupação proibida pela legislação ambiental, mas já consolidada por muitos anos, é benéfica ou prejudicial para a recuperação desse meio ambiente?

Resposta: Proibir a regularização fundiária de um núcleo urbano informal consolidado pelo simples fato do mesmo (*sic*) estar localizado em uma área de preservação permanente ou uma reserva ambiental é extremamente prejudicial.

Na grande maioria dos casos, o Poder público foi inerte por permitir a consolidação daquele núcleo informal naquela área de preservação ambiental. Não é raro encontrarmos núcleos informais totalmente consolidados há mais de 40 anos.

Dizer que não vai regularizar para preservar o meio ambiente é uma tamanha hipocrisia, uma vez que o fato de não se regularizar não é sinônimo de que aquele núcleo será removido e o meio ambiente voltará à situação original.

Sempre que nos depararmos com situações de ocupações em áreas de proteção ambiental, devemos ponderar o que é mais benéfico ao meio ambiente: se a regularização ou a manutenção daquela informalidade.

Se a opção for pela remoção e realocação daquelas famílias, qual o custo financeiro e social a ser suportado?

Acreditamos que, na maioria das situações, será melhor proceder a regularização fundiária com a compensação ambiental, conforme preceitua os artigos 64 e 65 da Lei Federal nº. 13.465/2017 e a implantação de toda a infraestrutura necessária.

f) Quais as principais dificuldades legais que, na sua função, o Sr.

encontra para o andamento da política pública de regularização fundiária?

Resposta: Como qualquer política pública, a regularização fundiária também precisa ser vista como uma política de Estado, e não como uma bandeira partidária.

Temos um passivo de irregularidades habitacionais enorme por consequência da ausência de ofertas de moradias e políticas habitacionais. Cabe, não só à Secretaria de Habitação e COHAB, mas a todos os entes da Administração Municipal buscar diminuir esse passivo.

Paralelo (*sic*) a isso, é necessário investimento financeiro e de recursos humanos para responder a essa demanda reprimida. Sem recursos, oferta de moradias e vontade política, não poderemos garantir o preceito constitucional e o sonho da casa própria.

Entrevista com a Coordenadora Técnica de Regularização Fundiária do Município:

a) A Sra. saberia informar quantos processos de regularização fundiária estão em andamento no Município de Campinas e qual a população aproximada abrangida por esses processos? Quantos títulos formais foram concedidos nos últimos 05 anos?

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) possui um mapeamento de núcleos urbanos no Município de Campinas.

No mapeamento, os núcleos urbanos foram classificados como Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB -S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB - E).

Conforme o Art. 13 da Lei Federal nº 13.465/17 "a Reurb (regularização fundiária urbana) compreende duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e*
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.*

Atualmente, estão mapeados 398 núcleos urbanos, sendo 309 núcleos urbanos classificados na modalidade REURB - S e 89 núcleos urbanos classificados na modalidade REURB - E.

Considerando o total de núcleos mapeados, abaixo uma tabela explicativa sobre a situação em que os núcleos urbanos se encontram no processo de regularização fundiária.

Remoção concluída	11
Remoção pendente	6
Em processo de regularização fundiária (REURB - S e REURB -E)	309
Aprovados e registrados e em fase de inserção junto ao cadastro imobiliário do município	57
Regularização fundiária concluída	15
Total	398

Como o processo de regularização fundiária é complexo e singular (único), dividimos o processo em etapas para melhor compreensão e continuidade, sendo:

- Elaboração de Diagnóstico Jurídico, Urbanístico, Social e Ambiental;
- Conclusão do Diagnóstico Jurídico, Urbanístico, Social e Ambiental;
- Fase 1 – Projetos da REURB;
- Fase 2 – Execução de obras de risco, se houver;
- Fase 3 – Aprovação e emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF;
- Fase 4 – Registro imobiliário junto ao Cartório de Imóveis competente;

Após o registro imobiliário junto ao Cartório de Imóveis, o processo de REURB é encaminhado para a inclusão da REURB no cadastro imobiliário municipal (Fase 5) para, então, ser considerada a regularização concluída (Fase 6).

Neste contexto, 265 núcleos urbanos informais ainda estão na fase de elaboração de Diagnóstico Jurídico, Urbanístico, Social e Ambiental, o qual deverá concluir a viabilidade da regularização fundiária total, parcial ou sua inviabilidade.

A SEHAB desenvolveu um Portal da Regularização Fundiária para consulta pública, disponível no endereço eletrônico <https://zoneamento.campinas.sp.gov.br/sehab.php>, no qual é possível verificar informações sobre os núcleos urbanos, tais como: nome, modalidade da REURB, fase da regularização, estimativa de domicílios, área aproximada, infraestrutura e dados de aprovação e registro imobiliário.

Atualmente, 81 núcleos urbanos informais de interesse social estão em processo de elaboração de projetos da REURB, os quais 76 estão sendo desenvolvidos pelas equipes técnicas da SEHAB e COHAB, 03 estão sendo desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e 02 estão sendo desenvolvidos por empresas particulares.

Ainda, no momento, 08 núcleos urbanos informais de interesse específico estão em processo de análise junto à SEHAB.

Abaixo tabela com a indicação do nome do núcleo urbano aprovado e registrado e o ano da regularização.

Ano da Regularização Fundiária	Nome do núcleo urbano
2011	NÚCLEO RESIDENCIAL SANTA RITA DE CÁSSIA NÚCLEO RESIDENCIAL JARDIM ICARAÍ NÚCLEO RESIDENCIAL NOVO LONDRES I LOTEAMENTO JARDIM FLORENCE
2012	NÚCLEO RESIDENCIAL PARQUE SÃO QUIRINO
2013	-
2014	CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)
2015	-
2016	LOTEAMENTO RESIDENCIAL JARDIM ROSÁLIA NÚCLEO RESIDENCIAL GÊNESIS
2017	LOTEAMENTO PARQUE SHALON LOTEAMENTO CONJUNTO RESIDENCIAL SÃO LUIS NR NOVO ORIENTE
2018	N.R. VISTA NOVA N.R. GUARAÇÁI
2019	N.R. JARDIM NOVO LONDRES N.R. JOSSIARA N.R. SÃO JUDAS TADEU N.R. VILA BOA VISTA IV N.R. VILA LAFAYETE ÁLVARO RESIDENCIAL ITAJÁI - CONTINUAÇÃO (3ª E 4ª FASE) NR VILA PALÁCIOS I NR VILA PENTEADO NR PARQUE CIDADE CAMPINAS IV
2020	N.R. JARDIM YEDA II N.R. PARQUE SÃO PAULO N.R. VILA FRANCISCA N.R. PARQUE CIDADE CAMPINAS III - 1ª FASE N.R. MONTE ALTO - 1ª ETAPA N.R. JARDIM PLANALTO DE VIRACOPOS II N. R. VILA PROGRESSO - 1ª ETAPA

	N. R. JARDIM SÃO CHARBEL DIC V - CH CHICO MENDES - 3ª FASE CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA R-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA T-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA U-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA W-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA Y-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA X-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA Z-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA AC-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA AB-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA AD-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA AE-LOTE 1 CONJUNTO HABITACIONAL EDVALDO ORSI - CAMPINAS E (CDHU)-QUADRA AF-LOTE 1
2021	NÚCLEO RESIDENCIAL ULISSES GUIMARÃES QUADRA R NÚCLEO RESIDENCIAL ULISSES GUIMARÃES PRAÇA 5 - FASE 2 N.R. 7 DE SETEMBRO N.R. PARANAPANEMA 1ª FASE N.R. RENASCENÇA N.R. BAIRRO DA VITÓRIA 1ª FASE

b) A Sra. saberia informar se esses processos de regularização são predominantemente extrajudiciais ou judicializados?

São predominantemente extrajudiciais.

c) Como é feito o levantamento dos beneficiários das regularizações, para a elaboração do projeto de demarcação urbanística? Há alguma análise do perfil socioeconômico (sexo, renda familiar, cor, escolaridade, etc.) dos beneficiários das titulações?

Para a elaboração dos projetos de regularização é realizado o cadastro socioeconômico das famílias.

O cadastro socioeconômico é o conjunto de informações que identifica as características sociais da família, do núcleo urbano informal consolidado e de seu entorno, indicando:

- I.Dados pessoais;
- II.Localização e características da unidade imobiliária;
- III.Composição familiar e suas características;
- IV.Benefícios habitacionais concedidos.

O estudo socioeconômico das famílias é elaborado por assistente social, considerando as dimensões sociais, econômicas e ambientais do núcleo urbano informal.

d) Quais as principais dificuldades legais que, na sua função, a Sra. encontra para o andamento e a conclusão desses processos?

Na verdade, na maioria das vezes, a dificuldade maior para a conclusão dos processos de regularização fundiária é referente à dotação orçamentária disponível para elaboração de projetos específicos e execução das obras de correção dos riscos, como obras macrodrenagem, pois Campinas possui muitos núcleos urbanos informais de interesse social implantados em área de suscetibilidade à inundação.

E conforme artigo 39 da Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

*§ 1º Na hipótese do **caput** deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.*

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

e) Poderia citar algum caso concreto de regularização fundiária que considere emblemático, quanto aos entraves legais e burocráticos que impediram ou impedem a sua conclusão?

Um caso em que o processo de regularização fundiária está paralisado é o do Loteamento Jardim Monte Cristo/Parque Oziel e Loteamento Vila Taubaté (Gleba B), pois a área onde se localizam mencionados loteamentos foi desapropriada pelo Município no ano de 2007 e nos autos processuais se discutem os valores da referida desapropriação e foi proferida uma decisão determinando que o Município se

abstenha de realizar qualquer procedimento de regularização fundiária na área até o efetivo pagamento dos valores da desapropriação.

f) Quais os diplomas legislativos municipais (leis, portarias, decretos, etc.) que regulam a regularização fundiária no Município de Campinas?

Atualmente, o município de Campinas possui a Lei nº 11.834/2003 e Decreto nº 14.776/2004, os quais estão sendo revistos para serem compatibilizados com a Lei Federal nº 13.465/2017.

g) A lei 13.465/17 trouxe algum benefício para a melhora na tramitação desse procedimento? E a recente lei da “Casa Verde Amarela”?

Sim, a Lei Federal nº 13.465/2017, dentre outros benefícios, trouxe a figura da Planta de Perímetro, a qual consiste na sobreposição do perímetro do núcleo urbano informal e as matrículas ou transcrições atingidas.

Desta forma, conforme artigo 31 da Lei Federal 13.465/17, instaurada a REURB, o Município deverá proceder as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Ainda, conforme §1º do artigo 31 do referido diploma legal, por tratar de ocupação em imóveis públicos e privados, o Município deverá notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados para a anuência do processo de regularização fundiária.

Com esse procedimento, com a anuência do Município, nos casos de áreas públicas atingidas pelo núcleo urbano informal, não há mais a necessidade de desafetação, tornando o processo mais ágil.

Já nos casos das áreas particulares atingidas pelo núcleo urbano informal, caso o proprietário dê a anuência no processo de regularização fundiária, não há a necessidade da desapropriação da área anuída.

h) A legislação do Município de Campinas, em algum aspecto, contrasta com a legislação federal sobre regularização fundiária (lei 13.465/2017 – REURB)?

Em alguns pontos sim, por isso ela está sendo revista, como já mencionado

anteriormente.

i) Quais os critérios para a classificação da área como REURB-s (interesse social) no Município? Eles seguem os mesmos requisitos da revogada lei nº 11.977/2009?

No Município, para que o núcleo urbano informal seja classificado na modalidade REURB – S, o cadastro socioeconômico realizado pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB deverá comprovar que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das famílias tenham renda igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos nacionais.

j) Quais benefícios a legislação de Campinas garante para a REUR-s, em comparação com a REURB-e (interesse específico)?

Como nossa lei municipal está sendo revisada, no momento estamos usando os benefícios estabelecidos na Lei Federal nº 13.465/2017 a qual estabelece:

§5º do Art. 13:

(...) A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Portanto, na REURB-S, é de responsabilidade do Município a elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial e das compensações urbanísticas e ambientais e haverá a gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

k) A legislação de Campinas permite a REURB-e (interesse específico) em Áreas de Preservação Permanente (APP's)? E a REURB-s? Quais critérios para admissão de regularização nessas áreas?

A legislação Municipal que rege sobre os procedimentos de licenciamento ambiental no âmbito da regularização fundiária é o Decreto nº 18.705/2017.

Compete à Secretaria Municipal do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável manifestar-se quanto à aprovação ambiental do processo de regularização fundiária e definir as condições de sua efetivação.

Ainda conforme artigo 123 do Decreto nº 18.705/2017:

Art. 123. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de parcelamento urbano informal em áreas de preservação permanente, desde que estudo técnico, nos termos dos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, comprove que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Parágrafo único. O estudo técnico de que trata o caput deste artigo deverá:

I - ser elaborado por profissional legalmente habilitado;

II - compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e,

III - conter, no mínimo, as informações exigidas no Relatório Ambiental Integrado de Regularização Fundiária para REURB-S (Anexo V-A) e para REURB-E (Anexo V-B).

I) Na REURB-s (interesse social), a legislação de Campinas permite a emissão da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) antes da conclusão das obras de infraestrutura básica pelo Município, somente com o cronograma de obras futuras, nos termos do artigo 36, §3º, da lei da REURB?

Como informado anteriormente, a legislação municipal que rege a regularização fundiária está sendo revisada, no momento estamos utilizando a Lei Federal nº 13.465/2017 e, portanto, a REURB pode ser aprovada, ainda que as obras de infraestrutura essencial não tenham sido executadas.

Nesse caso, é assinado um Termo de Compromisso e respectivo cronograma das obras faltantes que será integrado à Certidão de Regularização Fundiária – CRF, e no ato do registro do núcleo urbano, mencionado termo será averbado na matrícula matriz.

m) A legislação de Campinas possui critérios objetivos para a classificação de uma área como “núcleo urbano informal consolidado”?

A classificação de núcleo urbano informal consolidado considera o definido no artigo 11, inciso III Lei Federal 13.465/2017:

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos...;

n) O Município de Campinas adota alguma medida para identificar e recuperar os investimentos em infraestrutura, feitos na regularização fundiária, em face dos loteadores clandestinos?

Na revisão da Lei Municipal de regularização fundiária será avaliada tal situação.

o) O artigo 11, §1º, da lei da REURB, autoriza que o Município “dispense”, no projeto de regularização, áreas destinadas a equipamentos públicos. O Município de Campinas aprova projetos de regularização com a dispensa dessas áreas?

Sim, principalmente em regularização fundiária de interesse social.

p) A lei da REURB revogou o artigo 54, da lei nº 11.977/2009, o qual garantia que o projeto de regularização “deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os parâmetros urbanísticos”, o que garantia o respeito à identidade cultural da área regularizada. A legislação de Campinas tem alguma preocupação nesse sentido?

A Lei Federal nº 13.465/2017 revogou o artigo 54, da lei nº 11.977/2009, no entanto inseriu no parágrafo único do artigo 35 a mesma redação:

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

E o município de Campinas tem a preocupação de considerar as características de cada núcleo urbano informal de interesse social a ser regularizado para definir os parâmetros urbanísticos e garantir a sua identidade.

q) O artigo 18, §2º, da lei da REURB, torna facultativo o enquadramento da área a ser regularizada como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), ao contrário da revogada lei 11.977/2009. Na legislação de Campinas, esse enquadramento é obrigatório ou facultativo? Na sua opinião, esse enquadramento é importante para impedir o avanço de empreendimentos imobiliários sobre a área regularizada, levando à remoção dessa população (processo de gentrificação)?

Os núcleos urbanos informais consolidados foram classificados pelo Município na Lei Complementar nº 189/18, no entanto, poderão ter sua classificação revisada a qualquer tempo, mediante parecer técnico social que a justifique.

No entanto, a REURB não está condicionada à existência de ZEIS-R.

Em minha opinião, o mais importante é, no momento da aprovação da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais de interesse social, considerar as características de cada núcleo urbano informal a ser regularizado para assim definir

os parâmetros urbanísticos e garantir a sua identidade.

Ou seja, no momento da aprovação, na Certidão de Regularização Fundiária – CRF, definir um Plano de Urbanização Específica onde serão definidos padrões urbanísticos para cada área como, por exemplo, proibindo a subdivisão de lotes, estabelecendo uma área máxima para remembramento de lotes de acordo com as características do núcleo, permitindo o uso misto.

Dessa forma, esse Plano de Urbanização Específica é averbado na matrícula matriz do núcleo urbano regularizado.

r) A legislação de Campinas exige georreferenciamento para a elaboração das plantas dos autos de demarcação urbanística e dos projetos de regularização fundiária?

O georreferenciamento é exigido na Lei Federal 13.465/2017 e o município de Campinas também exige que todas as peças técnicas que compõem o projeto de regularização fundiária sejam georreferenciadas.

s) A legislação de Campinas dispensa a necessidade de “habite-se” para a conclusão da regularização de conjuntos habitacionais de REURB-s? E nas áreas ocupadas por população de alta renda (REURB-e)?

A legislação Municipal, como já dito anteriormente, está em revisão. No entanto, no capítulo VII (Dos Conjuntos Habitacionais), o artigo 60 da Lei Federal nº 13.465/2017 prevê:

Art. 60. Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.”

Desta forma, e conforme entendimento junto ao primeiro cartório de registros de imóveis de Campinas, somente poderá, no momento do registro, ser averbada a construção sem a apresentação de habite-se, nos casos de regularização fundiária de conjuntos habitacionais.

Oficial do 3º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas:

1. O Sr.(a) saberia informar quantos processos de regularização fundiária estão em andamento neste Registro de Imóveis? E quantos foram finalizados nos últimos 05 anos?

R: Em andamento nesta serventia existem quatro processos de regularização fundiária, dos quais dois se encontram em fase de registro (já estão aptos a registro, porém estão sendo promovidos os atos registrais, tais como inserção das pessoas e dos novos imóveis no sistema, abertura de matrícula e registro dos proprietários nas respectivas matrículas) e dois em fase de qualificação registral (ainda em análise dos projetos, aprovações, identificação e qualificação das partes).

Aptos a registro

Núcleo Residencial Jardim Maracanã - 1ª Fase – 28 lotes

Núcleo Residencial Bairro da Conquista – 178 lotes

Em estudo

Conj. Habitacional Chico Mendes - Dic V - 2ª Fase – 237 lotes

Conj. Habitacional Chico Mendes - Dic V - 4ª Fase – 680 lotes

Finalizados nos últimos 05 anos

Regularização de 21 núcleos urbanos, conforme relação anexa.

2. Qual o prazo médio de tramitação desses processos?

R: O prazo de estudo do procedimento, como conferência das plantas, memoriais, aprovações e qualificação das pessoas indicadas como as proprietárias dos imóveis objeto da regularização, a depender do tamanho do empreendimento, gira em torno de quinze a trinta dias, e estando a documentação em ordem, após referida verificação, o prazo para promover os registros e os demais lançamentos, geralmente demoram outros quinze a trinta dias.

Tais prazos devem ser levados em conta que os projetos ou aprovações não contam com quaisquer erros que dependam de nova verificação pelo responsável técnico dos trabalhos apresentados, erros de plantas, indicações de matrículas divergentes, etc.

3. O Sr.(a) saberia informar se esses processos de regularização são predominantemente originados de títulos extrajudiciais ou judiciais?

R: Todos os processos de regularização entrados neste 3º Registro de Imóveis são decorrentes de procedimentos originados pela Municipalidade de Campinas, existem muitos outros parcelamentos irregulares de áreas privadas, tituladas sob a

forma de chácaras de recreio, que tiveram suas matrículas bloqueadas pela Corregedoria Geral da Justiça (venda de fração ideal certa e localizada) mas que até agora não houve qualquer interesse em se promover a regularização.

Em regra, as regularizações são decorrentes de áreas públicas invadidas, ou mesmo de parcelamentos irregulares da COHAB, em que eram dados títulos aos adquirentes, porém não era feito o adequado procedimento de registro de tais propriedade e nem mesmo o adequado registro dos empreendimentos.

4. Quais as principais dificuldades legais que, na sua função, o Sr.(a) encontra para o andamento e a conclusão desses processos?

R: As Regularizações Fundiárias que envolvem os imóveis desta serventia que foram analisadas até o momento, em regra, referem-se à áreas públicas que foram invadidas, e se encontram consolidadas há décadas.

Tais áreas englobam, muitas vezes, áreas públicas de outros parcelamentos ou mesmo novas configurações de parcelamentos anteriores que não foram devidamente implantados de acordo com os projetos aprovados; desta forma, em geral, os maiores problemas advêm da dificuldade em se promover a confrontação e a sobreposição dos títulos que já se encontram registrados no cartório, com a exata localização das áreas públicas e particulares que se encontram registradas, com a nova situação originada da ocupação desordenada do solo.

Tais incongruências nos trabalhos técnicos, bem como a imprecisão dos dados constantes dos registros (muitas vezes antigos e precários) demandam as mais diversas adaptações e correções nos memoriais descritivos do perímetro, dos lotes e das áreas públicas que englobam a área objeto da regularização.

5. Poderia citar algum caso concreto de regularização fundiária que considere paradigmático, quanto aos entraves legais e burocráticos que impediram ou impedem a sua conclusão?

R: Um dos casos mais emblemáticos que houve recentemente e ainda está em andamento, envolve uma imensa área de irregularidade fundiária, relativo ao denominado “Conjunto Habitacional Chico Mendes”, cujo empreendimento promovido pela COHAB (mas que não contava com sua regularidade registral), com milhares de unidades imobiliárias construídas pela COHAB, teve seu entorno composto por áreas públicas e particulares ocupado de forma desordenada, mediante constantes

invasões, aberturas de ruas, formando um enorme núcleo habitacional, cuja reversão seria impossível e, após verificada, a imensidão da área a ser regularizada, foi necessário optar por promover a regularização por etapas, uma vez que cada parte do empreendimento contava com características distintas, ora de propriedade particular (da própria COHAB), ora de propriedade particular já titulada, mas objeto de invasão, ora pela impossibilidade em se localizar os registros anteriores.

Desta forma, o desdobramento em etapas foi a maneira mais racional em se possibilitar a solução das mais diversas dificuldades de cada núcleo urbano, de acordo com suas características e origens.

6. A legislação do Município de Campinas, em algum aspecto, contrasta com a legislação federal sobre regularização fundiária (lei nº 13.465/2017 - REURB), causando problemas para o procedimento do Registro de Imóveis?

R: Desde a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, o Município de Campinas optou por realizar os procedimentos de regularização fundiária – REURB com base na referida Lei.

A única norma que foi adequada para não contrariar a legislação federal em questão foi do Decreto Municipal nº 18.705/2015, que dispõe sobre o licenciamento ambiental.

Em virtude da atual Lei Federal nº 13.465/2017 ter trazido ferramentas mais eficazes para possibilitar a concreta efetivação da regularização fundiária, a Municipalidade de Campinas vem se utilizando em regra dos dispositivos da legislação federal em comento, tendo emitido diversos Certificados de Regularização Fundiária – CRF para regularização e titulação da propriedade nas quatro circunscrições imobiliárias existentes na Comarca, conforme relatórios que podem ser obtidos no site a seguir: <https://zoneamento.campinas.sp.gov.br/sehab.php>

7. A lei 13.465/17 trouxe algum benefício para a melhoria na tramitação desse procedimento para o Registro de Imóveis? E trouxe algum prejuízo?

R: A questão da regularização fundiária sempre foi tratada com muita timidez pelos nossos legisladores, apesar dos vários instrumentos implantados tanto pelas Corregedorias Permanentes tentando dar ensejo à regularização dos parcelamentos do solo, já objeto de dispositivos legais constantes da Lei 6.766/79. O fato é que as

regularizações estavam sempre sujeitas a procedimentos totalmente inacessíveis aos operadores do direito, seja pela infundável necessidade das mais diversas aprovações de órgãos estatais, seja pela necessidade de comparecimento de todos os envolvidos no processo de regularização fundiária.

A lei atual promoveu os ajustes necessários e afastou muitos dos obstáculos que tornavam praticamente inviáveis as regularizações fundiárias, além de promover verdadeira revolução quanto à possibilidade em se permitir o afastamento de regras registrais rígidas, que muitas vezes acabam por frustrar a possibilidade de promover a regularização da propriedade e de titular os ocupantes dos imóveis.

Assim, o novo dispositivo legal, ao simplificar as regras para a obtenção das aprovações ambientais e urbanísticas, bem como promover instrumentos eficazes de titulação da propriedade em nome do ocupante do imóvel irregular, trouxe mais agilidade, segurança e autonomia aos oficiais de registro para que pudessem promover uma verdadeira inclusão da propriedade imobiliária nos seus assentos.

Importante também ressaltar a simplificação dos mecanismos de aprovações e de outorga de maior autonomia ao Município na efetivação dos procedimentos para elaboração dos documentos essenciais a serem encaminhados ao registro imobiliário, bem como aos oficiais de registro de imóveis, mais transparência na aplicação das normas e na concretização da titulação da propriedade imobiliária.

Quanto à questão de eventuais prejuízos, necessário ressaltar o fato de que a lei acabou por atribuir ao registro imobiliário o ônus de suportar com todos os custos na promoção da regularização fundiária no âmbito dos cartórios de registro.

A lei, ao atribuir a gratuidade de todo o procedimento registral, sem a possibilidade de uma contraprestação financeira pelo serviço e pelos custos suportados pelos cartórios na efetivação da regularização fundiária, acabou por onerar demasiadamente a atividade registral, não trazendo ferramentas de contraprestação do trabalho e das despesas realizadas pelos cartórios para possibilitar o exercício de tão importante atividade.

Outro fator importante, mas que passou às margens da lei, foi a falta de incentivo à “cultura do registro regular da propriedade” para aqueles que tiveram sua propriedade titulada, pudessem vir a ter maior conhecimento dos benefícios desse registro.

O incentivo a essa cultura em se manter a regularidade da propriedade depende de muitos outros fatores não abarcados pela lei de regularização fundiária,

tais como eventuais isenções ou alíquotas específicas do imposto de transmissão, de forma a fomentar a continuidade da regularidade recém-inaugurada.

Isto porque, o que a experiência tem mostrado é que, após se promover a regularização e titulação da propriedade, não se tem verificado a continuidade da sequência de registros de transmissões de novas aquisições, o que não espelha a realidade local, onde negócios são celebrados com frequência.

Assim, o fato de entregar o lote registrado em nome do legitimado ou do beneficiário não garante que, de fato, haverá inserção desses imóveis no mercado imobiliário, sendo que as transações informais continuarão circulando dentro do núcleo, tendo em vista a falta de uma política adequada de inclusão desses novos proprietários a manterem sua regularidade fundiária.

Dessa forma, se não houver modificação legislativa para manter visando fomentar essas novas transações imobiliárias, em alguns anos, muito em breve estaremos novamente diante de núcleos urbanos com titulação de suas propriedades totalmente irregular.

8. Dentre os instrumentos para a regularização fundiária disponibilizados pelo artigo 15, da lei 13.465/2017 (legitimação fundiária, legitimação de posse, etc.), qual o mais utilizado para a atribuição da titulação formal aos ocupantes?

R: Em todos os casos analisados e registrados, a titulação se deu com a entrega da propriedade plena, por meio da Legitimação Fundiária.

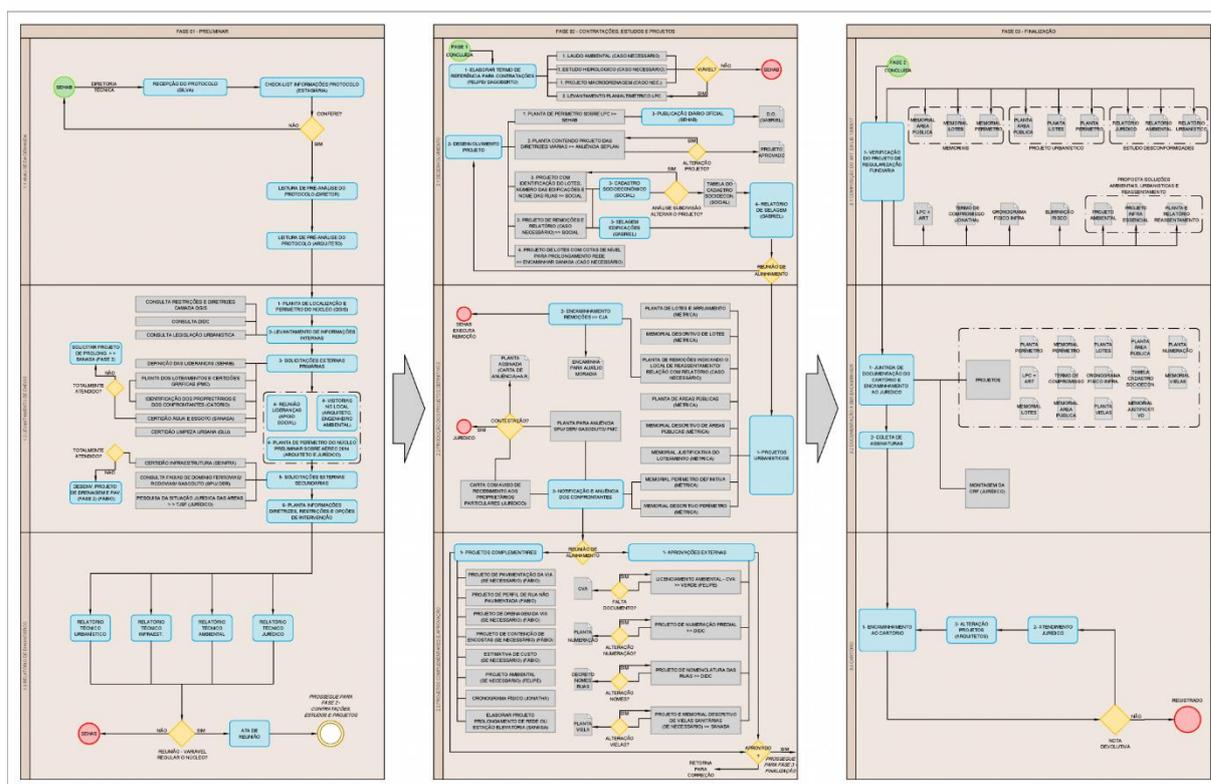
Em seguida, passamos a tecer as críticas e inferências originadas das informações colhidas nas entrevistas realizadas.

3.3. Análise crítica da prática da regularização fundiária no Município de Campinas.

Primeiramente, cabe esclarecer que o Município de Campinas possui legislação específica direcionada à disciplina da regularização fundiária, sendo composta pela Lei Municipal nº 11.834/2003 e Decreto Municipal nº 14.776/2004. É importante esclarecer que essa legislação está em sintonia com a competência legislativa do Município estabelecida na CRFB/88, conforme abordamos em detalhes

no segundo capítulo, razão pela qual é formalmente constitucional.

O site da COHAB de Campinas apresenta um fluxograma que resume, de modo claro e compreensível, esse procedimento legal municipal para a regularização fundiária, o qual reproduzimos abaixo³⁴:



Iniciando a análise crítica das práticas de regularização municipais representadas acima, cabe destacar neste trabalho, juntamente com as entrevistas inéditas realizadas, que o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Campinas, determinou a instauração de processo administrativo, em outubro de 2019, com a finalidade de acompanhar as iniciativas do Poder Executivo voltadas para a promoção da política pública de regularização fundiária, o qual traz importantes informações para a compreensão do cenário municipal de ocupações informais.

Na busca dessa informação, este pesquisador fez requerimento da cópia integral do processo administrativo no “e-SIC – Sistema de Informações ao Cidadão³⁵” do Município de Campinas, em 28/05/2021, tendo sido disponibilizado em 17/06/2021, do qual podemos extrair os elementos a seguir explanados.

³⁴ Visualização com zoom em 400%.

³⁵ Através do site <www.esic.campinas.sp.gov.br>

Na introdução do processo, o Ministério Público reconhece que a lei nº 13.465/2017 promoveu inovações “facilitando a regularização em geral” (p. 02), mas os motivos elencados para a instauração indicam a preocupação do Órgão Ministerial com a flexibilização da exigência de realização prévia da infraestrutura urbana como condição para a aprovação dos projetos de regularização, haja vista que referidas obras podem não ser realizadas se não houver uma fiscalização adequada:

Considerando a necessidade de acompanhamento das medidas e políticas públicas que vêm sendo adotadas por órgãos do Município para o fim de **implantar, ou de exigir dos responsáveis** pelos projetos de regularização fundiária aprovados, **a implantação da infraestrutura essencial** (artigos 33, 37, 38 e 39, todos da Lei nº 13.465/2017), o atendimento do projeto urbanístico (artigo 35, e art. 36) e das **soluções para as questões ambientais e urbanísticas** (artigo 35, VI), o **cumprimento do cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais** e outros, quando houver (artigo 35, I X), além do termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico supracitado (artigo 35, X), com necessária previsão orçamentária ou garantia de execução; (p. 03, grifei).

Vislumbra-se, portanto, que neste inquérito há a materialização prática da principal crítica feita à lei nº 13.465/2017, no sentido de que estaria substituindo um modelo de regularização amplo (da lei nº 11.977/2009) por um estrito.

Nesse procedimento administrativo, o Promotor de Justiça, Valcir Paulo Kobori, encaminha pedido de informações, através de algumas perguntas dirigidas ao Secretário de Habitação, das quais obtivemos informações relevantes para a presente pesquisa, cujas respostas serão criticamente avaliadas a seguir, em conjunto com as respostas das entrevistas inéditas.

A COHAB é a responsável pela elaboração das partes técnicas da regularização fundiária em Campinas, incluídos os projetos e autos de demarcação urbanísticos, a parte jurídica (identificação de matrículas e notificações aos interessados) e social, com destaque para a formação do cadastro social (MPSP, p. 24).

A Secretaria Municipal de Habitação, juntamente com o Grupo de Controle e Contenção de Ocupações, Parcelamentos Clandestinos e Danos Ambientais (criado pelo Decreto Municipal nº 16.920/2010) realiza o constante monitoramento da extensão territorial da cidade, através de visitas *in loco*, quando provocados por denúncia direcionada à Secretaria ou por meio do canal de denúncia da Prefeitura de Campinas. Ademais, para evitar a ampliação dos núcleos existentes, o Município realiza um procedimento de “selagem” dos núcleos urbanos informais em processo

de regularização, identificando as unidades e suas famílias (MPSP, p. 25-26).

Quanto à oferta de novas unidades habitacionais, o Município editou a lei complementar municipal nº 184/2017, a qual prevê pagamento de contrapartida por empreendedores imobiliários através da oferta de casas acabadas ou lotes urbanizados, a serem distribuídos aos inscritos no Cadastro de Interessados em Moradias (CIM) de Campinas (MPSP, p. 26).

Por sua vez, pelas respostas aos itens “b” e “e” da Coordenadora de Regularização Fundiária, constata-se que o modelo desjudicializado do procedimento, adotado pela lei 11.977/2009, reforçado pela lei nº 13.465/2017 e praticado em Campinas, é mais efetivo do que a submissão dessa demanda ao Poder Judiciário, haja vista que as regularizações em curso são predominantemente extrajudiciais, realizadas pelo Poder Executivo dos Municípios, em conjunto com os Cartórios de Registro de Imóveis, bem como pelo fato de que o caso emblemático de regularização emperrada, do Loteamento Jardim Monte Cristo/Parque Oziel e Loteamento Vila Taubaté (Gleba B), se refere a um processo judicializado.

Assim, apesar da maior liberdade do Poder Judiciário, no sentido de poder superar entraves legais de casos concretos de regularização através do controle de constitucionalidade e da ponderação de princípios, entende-se neste trabalho que as soluções desses estraves devem ocorrer pela via legislativa, em especial pela via local, através do exercício da competência legislativa municipal sobre o tema, de forma que os processos continuem o caminho desjudicializado. Tal entendimento é reforçado pela resposta do Registrador de Imóveis ao item “2”, onde ele esclarece que o prazo total de registro de uma regularização está em torno de 30 a 60 dias, afirmando ainda que existem apenas 4 processos em curso no Cartório, indicando a ausência de demanda reprimida.

Uma inovação positiva da nova lei da REURB, a qual pode estar sendo um fator decisivo para viabilizar as regularizações em seu âmbito, foi destacado na resposta ao item “g” da Coordenadora de Regularização, que é a criação da “Planta de Perímetro” (artigo 31), na qual o Município elabora o mapa da área a ser regularizada, notificando seus proprietários tabulares. Sendo a área particular, sua anuência dispensa o processo de desapropriação e, sendo a área pública, fica dispensada a desafetação, procedimento que demanda lei específica.

Assim, constata-se que a “Planta de Perímetro” representa a prevalência da situação de fato consolidada, em relação à situação jurídico-formal da matrícula ou do

cadastro imobiliário da área, desburocratizando o procedimento e evitando litígios judiciais em longos processos de desapropriação, o que é reforçado pelo §6º, do artigo 31, no sentido de que o silêncio do proprietário notificado importa na sua anuência tácita com a regularização.

Entendemos, ainda, que a “Planta de Perímetro” pode ser o instrumento para a solução do principal entrave para as regularizações indicado pelo Registrador de Imóveis, qual seja, a sobreposição da “exata localização das áreas públicas e particulares que se encontram registradas, com a nova situação originada da ocupação desordenada do solo”, conforme resposta ao item “4” da entrevista, haja vista que ela permite a prevalência da situação de fato consolidada sobre a situação formal da matrícula.

Pela resposta ao item “5” da entrevista com o Oficial de Registro constatamos, ainda, que a nova lei da REURB positivou boa medida, ao permitir a regularização por etapas, na medida em que essa pode ser a única forma de se superar entraves de grandes núcleos com características distintas de ocupação, como aconteceu com o maior aglomerado urbano informal de Campinas, o Conjunto Habitacional Chico Mendes.

Ademais, o Município possui um banco de dados digital com mapeamento georreferenciado dos núcleos informais. Essa plataforma, em março/2020, indicava a existência de **380 núcleos urbanos irregulares**, sendo 44 já regularizados e 336 ainda irregulares (MPSP, p. 27).

Informação muito relevante obtida no procedimento do MPSP, é a de que **nenhum** núcleo urbano informal foi integralmente regularizado pelo Município com base na lei nº 11.977/2009 e, em março/2020, 30 núcleos foram aprovados com base na lei nº 13.465/2017. Dentre os aprovados, apenas 06 núcleos possuem “termo de compromisso” para execução de obras de infraestrutura essencial ou compensações urbanísticas e ambientais, sendo que nenhuma delas foi concluída até março/2020, por se encontrarem dentro do cronograma proposto (p. 27-28).

A partir das respostas colhidas no processo administrativo do MPSP e das entrevistas inéditas, surgem as primeiras críticas às práticas da regularização fundiária em Campinas. Em primeiro lugar, não há uma fiscalização espontânea da Prefeitura em relação ao surgimento de novas ocupações irregulares, tendo em vista que o Grupo de Controle e Contenção de Ocupações, criado em 2010, só se movimenta diante de alguma denúncia, o que não caracteriza uma fiscalização efetiva,

em contrariedade com o objetivo legal da REURB em “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, conforme determina expressamente o artigo 10, X, da lei nº 13.465/2017.

E pelas respostas aos itens “3” e “5”, da entrevista com o Registrador de Imóveis, pudemos identificar um fator inesperado de surgimento de núcleos irregulares: os empreendimentos que eram feitos pelo próprio Município, através da COHAB, sem regular registro de sua constituição. Portanto, o principal agente da regularização atual foi o gerador de inúmeros núcleos irregulares, fator que reforça a responsabilidade do Município de Campinas enquanto principal agente responsável pelas regularizações. É o caso de um dos maiores núcleos irregulares de Campinas, o “Conjunto Habitacional Chico Mendes”, empreendimento promovido pela COHAB, do qual resultaram milhares de imóveis ocupados sem a garantia da titulação e da prestação de serviços públicos adequados e que agora está em fase de regularização por etapas.

Outro aspecto central a ser observado é no sentido de que nenhum núcleo urbano foi integralmente regularizado com base na lei nº 11.977/2009, conforme informação prestada no processo administrativo ao Ministério Público. Porém, a partir de 2017, data de início da vigência da lei nº 13.465, foram regularizados 30 núcleos, sendo que em nenhum deles foram realizadas obras de infraestrutura urbana essenciais e apenas 06 firmaram “termo de compromisso” de executá-las.

No mesmo sentido, pela resposta ao item “a” da Coordenadora Técnica de Regularização de Campinas, constata-se que, em agosto de 2021, o Município possuía 398 núcleos urbanos irregulares (309 REURB-s e 89 REURB-e), sendo que a grande maioria deles, ou seja, 309 núcleos (80% do total) estão nas primeiras etapas do processo, pois sequer passaram da fase “2”, de um total de 6 fases.

Além disso, há um dado ainda mais preocupante: desses 309 núcleos em processo de regularização, 265 deles (ou seja, 85%) ainda estão na fase preliminar de “Diagnóstico Jurídico, Urbanístico, Social e Ambiental”, a qual ainda irá avaliar se a regularização é viável ou não.

Esse dado é reforçado pela tabela apresentada na resposta ao item “a”, fornecida pela Coordenadora Técnica de Regularização, dos núcleos “aprovados” e “registrados”, o que nos faz entender que são os núcleos que chegaram até à fase “04” (aprovação pela Prefeitura e registro no Cartório de Registro de Imóveis). Assim, pela análise da tabela, verifica-se que apenas **08 (oito)** núcleos urbanos chegaram a

essa fase, no período de **06 anos** (2011-2016), na vigência da lei nº 11.977/2009. Por sua vez, após a edição da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na lei nº 13.465/2017, foram aprovados e registrados **41 (quarenta e um)** núcleos urbanos informais, em um período de **04 anos e oito meses**. No mesmo sentido, a resposta “1” do Registrador de Imóveis, de que **21 (vinte e uma)** regularizações foram registradas nos últimos 05 anos (2016 a 2021).

Disso podemos fazer duas críticas centrais neste trabalho: primeiro, que realmente a lei da REURB adotou um modelo de regularização *stricto sensu*, privilegiando a outorga de títulos de posse/propriedade em relação às obras de melhoria da infraestrutura urbana, haja vista que, na prática, nenhum dos 30 núcleos regularizados conta com a conclusão das obras de serviços públicos essenciais.

A resposta aos itens “l” e “o” da Coordenadora Técnica reafirma uma maior aproximação da prática da regularização fundiária de Campinas com o modelo estrito, na medida em que adota o regramento da lei federal da REURB, de forma que o projeto pode ser aprovado e a regularização finalizada antes da execução das obras de infraestrutura de serviços públicos e de melhoria das condições do bairro, bem como com a “dispensa” de áreas destinadas a equipamentos públicos” (artigo 11, § 1º, lei da REURB), o que demonstra a prevalência da finalidade de titulação da posse/propriedade.

No mesmo sentido, a resposta ao item “s” da entrevista com a Coordenadora Técnica de Regularização, a qual demonstra que Campinas segue a diretriz da legislação federal ao dispensar a necessidade de “habite-se” para a conclusão da regularização de conjuntos habitacionais de REURB-s, fato que, por um lado, desburocratiza a outorga de títulos de propriedade, mas por outro, permite a conclusão do processo sem o controle municipal sobre a segurança e condições de habitação das residências dos núcleos, medida essa garantida pelo Poder Público aos demais cidadãos de Campinas.

No entanto, no âmbito do marco legislativo da regularização plena, com base na lei nº 11.977/2009, durante 7 anos (2009 a 2016), nenhuma regularização saiu do papel, o que corrobora as críticas feitas no capítulo anterior, no sentido de que o modelo amplo é muito oneroso, diminuindo seu alcance. Situação confirmada pela resposta ao item “6” do Registrador de Imóveis, de que a partir da publicação da lei nº 13.465/2017, o Município de Campinas tem se pautado exclusivamente por ela, para a promoção das regularizações e emissão das CRF’s por “ter trazido ferramentas mais

eficazes para possibilitar a concreta efetivação da regularização fundiária”.

Assim, mesmo em se tratando de um Município rico como Campinas, o modelo amplo não trouxe resultados positivos em nosso estudo de caso, o que nos faz pensar que, em Municípios menos desenvolvidos ou mais pobres, sua efetividade será muito limitada, o que dá algum suporte à mudança legislativa para um modelo estrito, adotado pela nova lei da REURB, pois mesmo carecendo de todas as vantagens do modelo pleno, ainda é um modelo viável, mais acessível, mais compatível com a realidade fiscal dos Municípios brasileiros e que conta com as vantagens da titulação aos seus beneficiários, conforme discorreremos no segundo capítulo deste trabalho.

Ademais, a resposta ao item “7” do Registrador de Imóveis reforça o aspecto positivo da mudança de paradigma do modelo amplo, representado pela lei nº 11.977/2009, para o modelo estrito da lei nº 13.465/2017, no sentido de que o novo modelo promoveu uma “revolução” ao permitir o “afastamento de regras registrais rígidas” para a efetivação prática das regularizações, através, por exemplo, da dispensa de diversas aprovações de órgãos estatais e da dispensa de “comparecimento de todos os envolvidos no processo”, o que trouxe mais “agilidade, segurança e autonomia” ao processo de registro, bem como pela simplificação dos documentos e requisitos que devem ser apresentados pelo Município ao Registrador.

Assim, entendemos que essa simplificação e viabilização das regularizações não podem ser ignoradas, ainda que dentro de um modelo estrito, na medida em que é mais benéfico à população das ocupações informais a sua realização prática dentro desse modelo, do que a previsão de um modelo amplo que nunca saiu do papel.

Outra crítica fundamental extraída do nosso estudo de caso foi obtida com a resposta “d” do Secretário de Habitação, ao afirmar que absolutamente todas as regularizações de Campinas se deram através do instituto da legitimação fundiária. Ou seja, apesar de criticado e objeto de três ADIN’s no STF, a legitimação fundiária é praticamente o único instituto utilizado para a efetivação das regularizações.

Essa análise é confirmada por meio da resposta ao item “8” da entrevista do Registrador de Imóveis, de que absolutamente todas as regularizações registradas foram feitas com base no instituto da legitimação fundiária, o que demonstra, por si só, a importância social do novo instituto.

Isso nos leva à conclusão de que o instituto, em que pesem as diversas críticas expostas no capítulo anterior, traz, na prática, mais benefícios do que

prejuízos, sendo que eventuais abusos no seu uso devem ser objeto de impugnação judicial específica, não havendo sentido em se declarar inconstitucional um instituto que está viabilizando a execução da política pública de regularização fundiária, bem como contribuindo para a efetivação do direito à moradia adequada. Assim, seu eventual uso indevido não pode resultar em um retrocesso de revogação do instituto, o qual está, na realidade prática, dando efetividade a um importante direito humano fundamental.

Em sequência, verificamos que o Município adotou excelente e inovadora medida, concernente à imposição de ônus aos imóveis regularizados, vedando a unificação das respectivas matrículas imobiliárias, conforme resposta ao item “d” da entrevista com o Secretário de Habitação.

Isto porque a realização de empreendimentos imobiliários demanda a existência de imóveis de grande área, o que é conseguido pelos empreendedores através da especulação do mercado imobiliário com a compra de vários imóveis limítrofes pequenos e a posterior unificação de suas matrículas. Assim, a imposição de ônus pelo Município, impedindo a unificação dos imóveis regularizados, inviabiliza os grandes empreendimentos, afastando o assédio do mercado especulativo e prevenindo o processo de gentrificação, com a consequente remoção da população beneficiária da regularização para uma “nova” área periférica da cidade, garantindo a conquista da casa própria e evitando a retrocessão da efetivação do direito à moradia adequada.

Assim, em razão desse efeito protetivo à população hipossuficiente, entendemos que essa medida deveria ser reproduzida em nível nacional, como um requisito vinculante do processo de regularização. Sugerimos que a inserção seja feita na forma de um “§2º” do artigo 42, da lei nº 13.465/2017, como medida a ser praticada pelo Registro de Imóveis, independentemente de requerimento dos interessados, mas tão somente no âmbito da REURB-s, haja vista que tem como destinatária final população hipossuficiente, de baixa renda e pelo fato de que as obras de infraestrutura desse modelo de regularização são custeadas pelo poder público. Ademais, sugerimos que essa medida seja expressamente positivada na nova lei municipal campineira sobre regularização, a qual está em processo de revisão.

Outra medida inovadora e positiva adotada por Campinas, comparando com a lei federal, é o procedimento de “selagem” dos núcleos urbanos informais, realizado no início do processo de regularização, através do qual os agentes municipais

identificam os imóveis e os respectivos moradores do núcleo, evitando a ampliação artificial desse núcleo durante o processo, conforme constatado no procedimento de acompanhamento instaurado pelo Ministério Público, medida que poderia ser reproduzida na lei federal nº 13.465/2017, para replicação em todo Brasil.

Aspecto positivo que também ficou esclarecido pela entrevista com a Coordenadora Técnica, em resposta ao item “p”, é no sentido de que a lei da REURB manteve a preocupação de garantir o respeito à identidade cultural da população habitante da área a ser regularizada, haja vista que manteve, em seu artigo 54, a diretriz em se “considerar as características da ocupação”, já prevista na lei nº 11.977/2009, restando evidenciado pela entrevistada que a garantia da identidade cultural da população é uma preocupação presente do Município de Campinas.

Essa preocupação do Município também é observada pela resposta ao item “q” da entrevista com a Coordenadora Técnica, na qual é informado que o setor técnico elabora um “Plano de Urbanização Específica” para cada assentamento informal, individualizando o processo de formalização da urbanização.

Outra medida positiva identificada no procedimento local de Campinas, foi a classificação das áreas a serem regularizadas como sendo REURB-e ou REURB-s por meio de definição do Plano Diretor Estratégico urbano, através da lei complementar municipal nº 189/2018, na qual foram instituídas as ZEIS para as áreas de interesse social³⁶.

Assim, apesar de revogação da obrigatoriedade de instituição de ZEIS para a aprovação do projeto de regularização, conforme determinado pela lei 13.465/2017, em Campinas, as áreas a serem regularizadas possuem a garantia de estarem incluídas nessas Zonas, com todos os benefícios descritos no capítulo segundo desta pesquisa, em especial a proteção contra o processo de gentrificação e o diálogo integrativo com o Plano Diretor.

Prosseguindo com mais uma medida relevante adotada pelo Município, é a elaboração do cadastro socioeconômico das famílias beneficiadas, de forma a abranger “as dimensões sociais, econômicas e ambientais do núcleo urbano informal”, conforme resposta ao item “c”, da Coordenadora Técnica de Regularização. Esse cadastro qualitativo é importante para a formulação da política pública de serviços públicos que deverá ser ofertada e implantada pelo Município naquele núcleo, de

³⁶ Art. 65. Ficam instituídos como Zonas Especiais de Regularização de Interesse Social - ZEIS-R os perímetros delimitados nos Anexos XVIII e XIX deste Plano Diretor.

maneira individualizada, além de permitir a outorga dos títulos prioritariamente em nome da mulher, quando for o caso.

Esse cadastro permite, ainda, a identificação de famílias em estado de extrema vulnerabilidade, em risco de segurança alimentar, psicológica, dentre outros riscos sociais, possibilitando, junto com a outorga de títulos de posse/propriedade, a inserção dessas pessoas como beneficiárias de direitos fundamentais, individuais e sociais, de forma a outorgar-lhes os atributos inerentes à cidadania, o que traz uma aproximação ao modelo de regularização fundiária plena.

Por outro lado, crítica que merece ser feita, é no sentido de que não existe nenhum cadastro de acompanhamento da permanência das famílias nas áreas regularizadas, o que entendemos recomendável, ainda que por amostragem, via assistência social, para fins de se avaliar se o resultado da regularização é a melhoria do direito à moradia dessa população, ou se há alguma outra variável determinando sua remoção para novas periferias informais. Assim, sugere-se que a nova lei de regularização de Campinas, em processo de revisão, aborde essa questão.

A resposta ao item “7” do Registrador de Imóveis trouxe à tona uma importante crítica à lei da REURB, a qual já havia sido levantada por críticas doutrinárias em outros países, conforme observamos no segundo capítulo dessa pesquisa: a atribuição da titulação formal da posse/propriedade não garante a permanência dessa população na condição formal para os negócios futuros, sem que haja uma política pública que combine o esclarecimento à população sobre as vantagens de sair da ocupação irregular, com incentivos para a continuidade das transmissões regulares, a exemplo de alíquotas diferenciadas ou isenções para o recolhimento do ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e para o IPTU.

Assim, como mais um resultado prático dessa pesquisa, considerando que a lei da REURB peca ao não prever nenhum dispositivo que se preocupe com essa questão, sugerimos que a nova lei municipal de Campinas, em processo de revisão, preveja mecanismo de incentivo fiscal da alíquota de ITBI para transmissão de áreas regularizadas, bem como uma política pública de esclarecimento da população dos benefícios em manter a propriedade/posse regulares, em especial no que concerne à segurança da posse, da participação em programas de incentivo de melhoria da moradia (programa de reformas do “Casa Verde e Amarela”), bem como na demanda de serviços públicos em face dos Estado, como mecanismo de implementação da moradia adequada.

Outra crítica que pode ser feita ao procedimento de regularização campineiro, é no sentido de inexistir regra específica e objetiva para a classificação de uma área como “núcleo urbano informal consolidado”, conforme observamos da resposta ao item “m” da Coordenadora de Regularização, restando cabidas as críticas feitas no segundo capítulo dessa pesquisa quanto a esse ponto, no sentido de que deixa ao critério subjetivo e discricionário do Poder Executivo o enquadramento de uma área como apta ou não à regularização, o que representa insegurança jurídica para os legitimados para dar início ao procedimento.

Assim, considerando a notícia dada pela entrevistada de que a legislação municipal de Campinas está sendo revisada nesse momento, como mais um resultado prático dessa pesquisa, sugere-se que sejam incluídos na norma os critérios objetivos que levam o setor técnico da Prefeitura a enquadrar uma área como sendo um “núcleo urbano informal consolidado”, de forma a trazer mais segurança jurídica e transparência ao procedimento, bem como pelo fato de que alguns institutos de regularização, como a legitimação fundiária, outorgam benefícios aos ocupantes das áreas, inclusive públicas, conforme estudado no segundo capítulo, cuja outorga deve ser feita mediante regras claramente definidas.

Ademais, esta pesquisa sugere que sejam inseridas medidas de identificação e recuperação dos investimentos em infraestrutura, feitos na regularização fundiária pelo poder público, em face dos loteadores clandestinos, conforme sugestões de medidas abordadas no segundo capítulo, haja vista a ausência destas medidas na legislação atual, conforme resposta ao item “n”, da Coordenadora Técnica.

Merecem críticas, ainda, os critérios de classificação de uma área como interesse social. Isto porque, basta que 50% das famílias comprovem renda igual ou inferior a 5 salários mínimos para que todo o núcleo seja enquadrado nessa modalidade.

A crítica é no sentido de que, apesar da imposição do ônus da realização das obras de infraestrutura para os núcleos com ocupação **predominantemente** de baixa renda, a nova lei da REURB permite a classificação individualizada, por imóvel, como REURB-e ou REURB-s, na medida em que a lei não pretende autorizar a outorga das isenções tributárias aos beneficiários que possuem capacidade contributiva de arcar com referidos custos, pois se trataria de uma discriminação indevida com os beneficiários da REURB-e, os quais são responsáveis por todos os custos e tributos da regularização. Cabe ressaltar que, na maioria das áreas a serem regularizadas,

classificadas como REURB-s, há alguns ocupantes com renda superior ao limite legal, como acontece com imóveis comerciais, por exemplo, supermercados, igrejas, lojas de materiais de construção, as quais deveriam ser enquadradas individualmente fora do interesse social, de forma que pudessem arcar com os custos tributários e emolumentos registraes, previstos no artigo 13, §1º da lei nº 13.465/2017.

Trazendo outra importante crítica à lei da REURB, no sentido de que se permitiu a realização de regularizações de interesse específico (REURB-e) em áreas de preservação permanente, o Ministério Público de Campinas motiva a instauração do processo administrativo de acompanhamento na fiscalização da adoção de medidas de compensação que indiquem a melhoria da situação ambiental das áreas a serem regularizadas:

Considerando o disposto nos artigos 64 e 65, da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal), acerca dos requisitos específicos para a aprovação de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico (Reurb-S e Reurb-E) de **núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente**, como a elaboração de um estudo técnico que **demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior** com a adoção das medidas nele preconizadas, com conteúdo mínimo. (p. 03, grifei)

Nesse tema, cabe destacar que a resposta do Secretário de Habitação, em relação à pergunta “e”, está em sintonia com a posição deste pesquisador, no sentido de que a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, em geral, é mais benéfica do que a remoção forçada da população desse local ou da manutenção da situação de informalidade.

Além disso, os benefícios se direcionam ao próprio meio ambiente, pois é possível delimitar e paralisar o avanço da degradação ambiental através da formalização dos espaços ocupados, bem como serão indicadas medidas de compensação, nos termos dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, inclusive com a “recuperação de áreas degradadas”.

Por sua vez, a população também é beneficiada, pois a medida respeita a permanência da moradia no local que habitam há muitos anos, preservando a identidade cultural dessa população.

Nesse mesmo sentido é o Decreto Municipal nº 18.705/2017 de Campinas, o qual permite a regularização em APP's, sem restringir o seu alcance à REURB-s, o que permite a sua aprovação nos casos de REURB-e, satisfeitas as exigências técnicas que garantam a melhoria das condições do meio ambiente na área a ser

regularizada. Ademais, o artigo 123, parágrafo único, inciso III, do Decreto, permite expressamente o licenciamento ambiental de REURB-e em APP's.

Assim, em que pesem as críticas expostas no capítulo anterior a respeito desse assunto, nos posicionamos no sentido de que a regularização deve ser a medida prioritária em relação à remoção forçada, mesmo no caso de população que não seja de baixa renda (REURB-e), nas quais as medidas de compensação devem ser integrais e suportadas pelos particulares, não pelo poder público. No entanto, para que esta medida não implique em um estímulo à formação de novas ocupações nas APP's, é importante que o poder público mantenha uma constante fiscalização ambiental **espontânea**, de forma a evitar a sua consolidação no tempo.

Em sequência, na resposta ao item "f" pelo Secretário de Habitação, pode-se constatar que a grande dificuldade encontrada pelo gestor municipal é a priorização da política pública de regularização fundiária, o que favorece a crise de efetivação do direito fundamental à moradia adequada, coincidindo com o que foi apontado no primeiro capítulo desta pesquisa, no sentido de que a ONU busca criar instrumentos objetivos para vincular percentuais mínimos de receitas orçamentárias às regularizações fundiárias e à oferta de novas unidades habitacionais subsidiadas pelo Estado.

Isso porque o direito à moradia possui dois aspectos, um negativo e outro positivo, sendo que a oferta de unidades habitacionais e a regularização fundiária se enquadram neste último, o qual demanda aporte de recursos financeiros para a sua realização, não bastando sua simples inserção no artigo 6º, da CRFB/88.

A escassez de recursos orçamentários, inclusive, é a principal dificuldade prática encontrada pela Coordenadora Técnica de Regularização de Campinas, em especial para "elaboração de projetos específicos e execução das obras de correção dos riscos, como obras de macrodrenagem", haja vista que grande parte dos núcleos informais de interesse social de Campinas está em áreas suscetíveis à inundação. Nesse ponto, é positiva a previsão do artigo 39, §1º, da lei da REURB, a qual condiciona a aprovação do projeto à realização prévia das obras de contenção, ao contrário das demais obras de infraestrutura básica, as quais podem ser realizadas posteriormente.

Assim, o grande desafio dos Municípios retrata a preocupação da ONU, no sentido de se estabelecer metas concretas de destinação de recursos financeiros para a melhoria da qualidade da moradia, como é o caso das metas colocadas pela Agenda

2030, também abordadas no primeiro capítulo desta pesquisa.

4. CONCLUSÃO

Na presente pesquisa, pudemos constatar que o crescimento de assentamentos informais decorreu de um histórico processo de êxodo rural, com a concentração da população nas grandes cidades sem políticas públicas habitacionais elaboradas para o acolhimento dessa população, o que resultou no crescimento desordenado das cidades e na crise de eficácia do direito à moradia adequada no Brasil.

A grande massa de cidadãos de baixa renda ocupante de assentamentos informais, decorre da impossibilidade de arcarem com os custos mais altos das moradias formais e bem localizadas, ficando relegados às periferias das cidades, às áreas de risco, de alagamento ou sujeitas a deslizamentos, resultando em uma moradia indigna e na segregação social urbana.

Assim, constatamos que a realização do direito à moradia adequada deve ser encarada como uma política pública essencial para o combate à pobreza e à discriminação.

Nesse sentido, entendemos que a melhor maneira de orientar o desenho dessa política pública seja observar os parâmetros internacionais sobre moradia adequada como marco de referência, dentre os quais destacamos o relatório técnico denominado *The Right to Adequate Housing* e a Nova Agenda Urbana, decorrente da Conferência Habitat-III, elaborados em conjunto pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

Esses documentos internacionais nos forneceram um conceito amplo de moradia adequada, o qual não pode se restringir a um teto e quatro paredes, pois deve incluir todos os elementos essenciais para o desenvolvimento da personalidade humana, a exemplo de padrões mínimos de qualidade da moradia, a localização, a disponibilização de serviços públicos que integrem a população à cidade e o respeito à identidade cultural, pois o direito à moradia está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana.

Ademais, constatamos que os conceitos internacionais, apesar de não serem expressamente vinculantes, podem ser aplicados ao Brasil, com base na legislação atualmente vigente, em interpretação integrativa das ordens jurídicas interna e

externa, de forma que o conteúdo dos documentos internacionais passe a integrar os conceitos abertos sobre direito à moradia no Brasil, trazendo seu maior detalhamento.

Essa interpretação integrativa das ordens jurídicas é possível em razão dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é voluntariamente signatário, dentre os quais se destaca o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o relatório *The Right to Adequate Housing* e a Nova Agenda Urbana, todos elaborados no âmbito da ONU, do qual o Brasil é membro fundador desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, bem como em razão da qualificação do direito à moradia como direito humano, dotado de universalidade. Constatamos também que as diretrizes internacionais promovem um processo de conscientização das autoridades dos três Poderes do Estado brasileiro quanto à necessária ampliação da eficácia dos direitos sociais, em especial a moradia adequada.

Quanto ao conteúdo desse direito, no âmbito da CRFB/88, identificamos que foi positivado como direito social, no artigo 6º, através da EC nº 26/2000, com alto grau de abstração. No entanto, pudemos identificar que o direito à moradia já estava presente em regras esparsas da redação original do texto constitucional (artigos 24, IX; 7º, IV; 183 e 191), bem como implicitamente no artigo 1º, III, na medida em que componente essencial da dignidade da pessoa humana.

Ademais, é relevante distinguir os direitos de propriedade e à moradia, destacando-se um aspecto de fundamentalidade mais relevante no segundo, haja vista que é possível ter uma vida digna sem ser proprietário de imóvel, o que não ocorre com a ausência de uma moradia (SARLET, 2010, p. 17).

Portanto, enquanto ligado à dignidade humana e enquadrado como direito social, a realização do direito à moradia também se torna objetivo fundamental da Ordem Econômica, traçada pela CRFB/88, conforme finalidade estampada no *caput* do artigo 170, da Carta Política brasileira (HENRIQUE SOBRINHO, 2008, p. 79-80).

No entanto, apesar da previsão constitucional, identificamos uma crise de eficácia do direito à moradia adequada no Brasil, em razão da redução da capacidade financeira de prestação de serviços públicos por parte do Estado.

Por sua vez, a irregularidade imobiliária no Brasil, especialmente nas aglomerações urbanas, agrava o desrespeito ao direito à moradia adequada, na medida em que seus ocupantes estão excluídos do gozo de diversos direitos fundamentais, como o direito de exigir a prestação de serviços públicos básicos de

saneamento básico, pavimentação de ruas, iluminação pública e coleta de lixo, o que demonstra a urgência da adoção pelo Estado de uma política pública que promova a regularização fundiária de forma célere e desburocratizada.

Podemos concluir, portanto, pela existência de um direito subjetivo público à regularização fundiária, o qual está intimamente atrelado ao atributo da função social da propriedade.

Isto porque a atribuição da titulação formal e regular à propriedade potencializa o cumprimento da sua função social, haja vista que permite ao seu titular usufruir de serviços públicos básicos de infraestrutura urbana, os quais poderão ser opostos ao Estado (aspecto positivo), bem como garante o direito de não ser molestado por terceiros, inclusive por ações possessórias ou petições de desocupação forçada (aspecto negativo), formando um conjunto de direitos atrelados ao direito à moradia adequada.

Assim, a regularização fundiária se relaciona com o tema da publicização do direito privado, na medida em que flexibiliza requisitos para a aquisição da propriedade, em atendimento à sua função social.

Portanto, os institutos clássicos do direito privado, a exemplo do direito de propriedade e sua forma de transmissão e regularização, não podem ser utilizados como instrumentos de manutenção de situações que agravem as desigualdades sociais, de forma a atravancar as políticas públicas previstas em lei e desejadas pelo interesse público, tais como a implementação de infraestrutura urbana e a garantia do direito fundamental à moradia adequada, em seus aspectos positivos e negativos.

Assim, tendo o direito à moradia sido reconhecido como direito humano, inclusive com expressa previsão no artigo 6º, da CRFB/88, a regularização fundiária deve assumir papel de destaque nas políticas públicas urbanas, em contraposição ao crescimento informal e desordenado das cidades.

Identificamos, ainda, que a irregularidade fundiária urbana no Brasil tem suas raízes no século XX, em especial na década de 1930, motivada pelo processo de industrialização, as quais levaram ao rápido aumento da população urbana, assentada na periferia e marcada pela pobreza, exclusão social, baixa qualidade de vida e de moradia (SOUSA JUNIOR; LIMA, 2020, p. 1837-1839). Tal circunstância se estabelece no Brasil em descompasso com os compromissos internacionais de garantir maior efetividade ao direito à moradia adequada, conforme estudado no primeiro capítulo dessa pesquisa.

Dentre os fatores que geraram essa histórica ocupação irregular do solo urbano, destacam-se a concentração de investimentos públicos nas áreas mais nobres das cidades, ausência da participação das camadas mais pobres da população na formação da agenda de políticas públicas habitacionais do Estado, as limitações financeiras dos entes públicos, em especial dos Municípios, para oferta de moradias populares, bem como a desigualdade social predominante no Brasil, inviabilizando o acesso ao crédito e ao sistema de financiamento imobiliário pelos pobres (MOTA; MOURA, 2018 p. 11-13).

Ademais, verificamos que a informalidade é extremamente danosa para o desenvolvimento econômico de um país, na medida em que os agentes econômicos informais não possuem meios legais de execução de contratos, de responsabilidade civil e de integração dos negócios com a economia formal.

Nessa economia informal se destaca o mercado imobiliário, formado por propriedades e posses irregulares e não tituladas, as quais somente passam a ser consideradas “capital” dentro da economia, quando dotadas de “títulos de representatividade, inseridos num sistema formal de proteção”, em que assumem autonomia para integrar o sistema financeiro e o processo produtivo, estimulando a geração de riquezas (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1455).

Por sua vez, a regularização fundiária e a outorga do título jurídico ao ocupante informal têm como consequências positivas a possibilidade de desenvolvimento de pequenos negócios na comunidade, através do acesso ao crédito formal, possibilitando a geração de empregos locais.

Pudemos destacar dois paradigmas de regularização fundiária: o voltado prioritariamente para a legalização/titulação dos imóveis (estrito) e aquele que busca a legalização somada com a urbanização adequada das áreas ocupadas informalmente (amplo).

Nesse sentido, o Estatuto das Cidades teve papel fundamental na evolução legislativa, haja vista que inaugurou a preocupação em se integrar as ocupações informais à nova ordem urbanística brasileira, em aproximação com o modelo amplo.

Em seguida, despontou como marco legislativo sobre o tema a lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, primeira lei a tratar de forma integral do tema da regularização fundiária, adotando o modelo amplo, na qual a melhoria das condições dos bairros, da moradia e da qualidade de vida se colocava

com predominância em face da atribuição de títulos jurídicos de posse ou propriedade, conforme verificamos no capítulo segundo da pesquisa.

Já a edição da lei nº 13.465/2017 (denominada de lei da REURB) implicou na revogação da lei nº 11.977/2009, no que tange à regularização fundiária, com importantes mudanças no tema, razão pela qual sua publicação gerou críticas da doutrina, em especial pela mudança de paradigma de um modelo amplo para o estrito, no qual há prevalência do interesse em se outorgar os títulos de propriedade ou posse, em relação à melhoria da qualidade de moradia.

O advento da lei nº 13.465/2017 é quase unanimemente criticado pela doutrina, pelos inúmeros retrocessos citados no segundo capítulo, com destaque para a criação do instituto da legitimação fundiária, pela autorização de REURB-e (interesse específico) em Áreas de Preservação Permanente e pela possibilidade de se aprovar a regularização, sem haver sequer o início das obras de oferta de infraestrutura de serviços públicos básicos na área irregular, permitindo que o Poder Público apenas realize a atribuição de titulação formal, postergando indefinidamente os investimentos em infraestrutura essencial à melhoria da qualidade de vida e à concretização do direito à moradia adequada, o que culminou com a propositura de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim, segundo a doutrina amplamente dominante, a lei 13.465/2017 permitiria a diminuição ou até a eliminação dos requisitos urbanísticos e ambientais, tornando-se uma mera regularização formal de problemas sociais existentes (LOUREIRO, LOPES: 2019).

Ademais, de maneira geral, pôde-se constatar que a REURB se preocupou apenas com o aspecto corretivo da titulação, ou seja, com a atribuição de títulos jurídicos formais, sem enfrentar o problema da prevenção do surgimento de ocupações informais, o que deve ser feito com a elaboração de programas de oferta de lotes ou de moradias a baixo custo pelo Poder Público, bem como através de uma fiscalização efetiva e espontânea sobre novas ocupações e loteamentos clandestinos, de forma a coibir a manutenção do ciclo vicioso das ocupações informais, sempre na expectativa da rápida regularização fundiária estatal.

Portanto, pudemos concluir, no segundo capítulo, que a lei REURB proporciona “a construção de um modelo de regularização fundiária que não se atém à efetivação do direito à moradia adequada”, mesmo outorgando o título de propriedade aos seus beneficiários (ROSA; ALMEIDA, 2020, p. 1691), haja vista que

a concretização deste demanda a construção de um espaço com oferta de equipamentos urbanos essenciais a uma vida saudável, os quais são proporcionados para a cidade formal e negligenciados em favor dos ocupantes da zona informal da cidade, a qual clama por uma política pública de regularização fundiária ampla.

No entanto, após o estudo dogmático realizado nos dois primeiros capítulos da pesquisa e considerando que a CRFB/88 estabeleceu uma competência comum para União, Estados, Distrito Federal e Municípios em promover a regularização fundiária, realizamos um estudo de caso da prática da regularização fundiária no Município de Campinas.

Esse estudo nos permitiu conclusões inesperadas e que divergem, em parte, da crítica amplamente uniforme da doutrina, em relação às mudanças de paradigma trazidas pela lei nº 13.465/2017, conforme as constatações apresentadas a seguir.

A primeira foi de que o modelo amplo de regularização, trazido pela lei nº 11.977/2009, não repercutiu em resultados benéficos para a população interessada, na medida em que nenhuma regularização foi concluída sob sua vigência, no Município de Campinas. Ademais, pelas respostas da Coordenadora Técnica de Regularização do Município e do Registrador de Imóveis, identificamos que apenas 08 núcleos chegaram às fases mais adiantadas do procedimento, durante os 7 anos de vigência da lei nº 11.977/2009. Por outro lado, 41 núcleos avançaram para as fases finais, no âmbito da lei nº 13.465/2017, tendo sido registradas 21 regularizações, nos últimos 5 anos.

Essa realidade nos levou a uma conclusão divergente, em parte, com o estudo dogmático feito no segundo capítulo, pois constatamos que o modelo amplo, apesar de mais benéfico, não conseguiu aplicabilidade prática, não atingindo a finalidade proposta pela lei nº 11.977/2009, mesmo em um Município com alta capacidade financeira, como é o caso de Campinas, o que nos leva a concluir que há algum embasamento fático para a mudança de paradigma do modelo amplo para o estrito, na medida em que este, apesar de não ser o ideal, é mais adequado à realidade financeira dos Municípios brasileiros, bem como por reduzir os entraves burocráticos para a titulação dos beneficiários com os direitos de posse ou propriedade.

Assim, entendemos que a hipótese inicial da presente pesquisa fica parcialmente confirmada, haja vista que o atual modelo **estrito** de regularização fundiária, trazido pela lei nº 13.465/2017, não é capaz de garantir a realização plena do direito à moradia adequada, nos termos definidos nos documentos internacionais

estudados, mas se mostra como um mecanismo eficiente de superação das dificuldades que levaram à ineficácia, quase absoluta, do modelo amplo revogado da lei nº 11.977/2009, relevando-se como um primeiro passo para o aumento de eficácia do direito à moradia, a partir da titulação dos ocupantes.

Outro ponto a ser considerado é que todas as regularizações de Campinas foram realizadas por meio do instituto da legitimação fundiária, o que nos faz concluir que sua criação foi benéfica, por viabilizar a regularização fundiária com todos seus atributos positivos, sendo que eventual utilização abusiva do instituto deve ser questionada judicialmente em demandas individuais, preservando-se sua constitucionalidade, em conformidade com a presunção de boa-fé e de legitimidade dos atos administrativos dos gestores públicos municipais.

Quanto ao procedimento específico do Município de Campinas, pudemos realizar as seguintes críticas: inexistência de regra específica e objetiva para qualificação de área como “núcleo urbano informal consolidado”; ausência de medidas de recuperação dos investimentos do poder público em infraestrutura diante dos loteadores clandestinos; ausência de acompanhamento social posterior à regularização para identificar eventual ocorrência do processo de gentrificação, em face da população beneficiada; falta de medidas de esclarecimento da população e de incentivo fiscal (isenções de ITBI) para a continuidade da cadeia de negócios formais, após a regularização.

Por outro lado, constatamos aspectos positivos no procedimento local: a vedação da unificação das matrículas dos imóveis regularizados; o procedimento de selagem das residências e dos ocupantes beneficiários da regularização durante a tramitação do processo; a existência de um cadastro socioeconômico completo dos ocupantes; a elaboração de “Planta de Perímetro” georreferenciada para os projetos de REURB-s; a inclusão das áreas a serem regularizadas por REURB-s na ZEIS, através de expressa previsão do Plano Diretor Estratégico de Campinas.

Em sequência, constatamos que o principal desafio do gestor público municipal de Campinas, o Secretário de Habitação, é o reconhecimento da regularização fundiária como uma política pública de Estado permanente, a qual demanda recursos orçamentários para sua concretização, independentemente da ideologia política de cada governo à frente da gestão municipal.

Por fim, concluímos que o presente trabalho se mostra relevante e pode redirecionar o debate doutrinário, valorizando os aspectos positivos da REURB (lei nº

13.465/2017), em razão de sua efetividade prática aqui demonstrada, e ampliando o debate para seu aprimoramento, no caminho de incrementar o grau de realização do direito fundamental à moradia adequada no âmbito da regularização fundiária, reconhecendo que essa tarefa não é uma questão somente de direito, pois trata-se primeiramente de uma decisão política, resultante dos conflitos internos da sociedade, na disputa pela agenda de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721. DOI:10.12957/rdc.2019.37245, pp. 168-193, 2019, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>, acesso em 10/01/2021.

AMADEI, Vicente de Abreu; AMADEI, Vicente Celeste. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4ª ed. Campinas: Millennium, 2014.

_____, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017. In PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coordenador). **Regularização fundiária - lei 13.465/2017**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

_____. Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu *et. al.* **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 11-40. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/26539/arisp-lancamento-do-livro-primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13.46520178243>. Acesso em: 19/07/2021.

AMBROSIO, Daniela D'. **O Direito Fundamental à moradia digna**. 2013. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; PIERSON, Lia Cristina de Campos; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Regularização fundiária urbana: mulheres, crianças e a efetivação do direito à moradia. In CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

ANOREG/BR – Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/2019/08/05/artigo-60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-por-marcio-m-cunha/>, acesso em 20/10/2019.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia: Novos caminhos para a tutela de antigos direitos. In CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

BACELAR, Suyanne Galvão; CUNHA, José Marcos Pinto da. Moradia na Favela: Uma Visão Sociodemográfica dos Aglomerados Subnormais em Campinas. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019, ISSN: 1984-8781, disponível em

<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=393>, acesso em 25/08/2021.

BONAVIDES, Renata Soares; SALEME, Edson Ricardo. Da regularização fundiária do espaço urbano. *In* CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 22/10/2020.

_____. **Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em <https://goo.gl/7vCwW7>. Acesso em 22/10/2020.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15/01/2021.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15/01/2021.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15/01/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2017. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2017. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313026182&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2018. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CAMARGO, Camila Moreno de. **Habitação coletiva popular na área central de Campinas: tendências e caracterização**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo. **Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil: Contributo do Ministério Público e advocacia pública à solução extrajudicial de conflitos**. A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, v. 64, n. 16, p.225-251, abril/junho 2016.

CARVALHO, Cláudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2017.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito: Geral e Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. In MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo [Coordenadores]. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2018.

CORREIO BRASILIENSE. Disponível em <<https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>>, acesso em 21/10/2019.

CORREIO POPULAR. Disponível em https://correio.rac.com.br/conteudo/2019/11/campinas_e_rmc/882174-mp-vigia-a-regularizacao-fundiaria.html. Acesso em 02/06/2020.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial. Doutrina e jurisprudência**. 1ª ed. São Paulo: Salvador, 2018.

COUTO, Mônica Bonetti; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. **Desjudicialização e novo Código de Processo Civil: análise à luz das técnicas inseridas no sistema processual brasileiro**. Repro: Revista de Processo, São Paulo, n. 217, p.405-425, set. 2017.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. **A discrepância entre os índices sobre a Região Metropolitana de Campinas e a realidade habitacional de Campinas**. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge, MA, EUA: Lincoln Institute, 2013.

FERNANDES, Tanni Farias. **A habitação verticalizada em Campinas – SP: a evolução dos programas arquitetônicos**. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Allan Ramalho. Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito de política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam. In CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721, DOI: 10.12957/rdc.2018.32040, pp. 1449-1482, 2018, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>, acesso em 10/01/2021.

FREITAS, E. L. H. **Loteamentos fechados**. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2008.

GONÇALVES, Viviana Pereira. **Dinâmicas urbanas e o morar contemporâneo em áreas centrais: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Campinas, Campinas, 2017.

GOUVÊIA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado - avanços e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.) **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e implementar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HABITAT III. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). **Nova Agenda Urbana**, 2019. Disponível em <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtqBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em 20/01/2020.

HENRIQUE SOBRINHO, Luiz. **O direito de moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana**. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fabio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória n. 759/2016 na regularização fundiária da Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2017.27233, pp. 482-516, 2017, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233>, acesso em 10/01/2021.

KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução: Walter Stöner. Versão para eBook: eBooksBrasil.com, acesso em 12/01/2021, disponível em <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Ferdinand%20Lassalle-1.pdf>, 2000.

LEITE, Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 3. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2020.42961, pp. 1836-1863, 2020, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42961>, acesso em 10/01/2021.

MARQUES, Cláudia Lima. **A Crise Científica do Direito na Pós-Modernidade e seus Reflexos na Pesquisa**. Revista Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, D.F., v. 189, 1998.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia / Legal security of tenure as a premise of the fundamental right to housing. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>>. Acesso em: 11 maio 2021. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.23262>.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. (2012). O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 6(21), 145-162. <https://doi.org/10.30899/dfj.v6i21.287>.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2017.

MIRAGEM, Bruno. Conteúdo da Ordem Pública e os Direitos Humanos. Elementos para um direito internacional pós-moderno. MARQUES, Claudia Lima; ARAÚJO, Nádia de (organizadores). **O Novo Direito Internacional – Estudos em Homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, Ed. Renovar, 2005.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2019.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **O Conceito de Justiça Distributiva no Estado Democrático de Direito**: uma compreensão da justiça distributiva e do acesso à justiça no estado constitucional democrático brasileiro. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito da PUC/MG. Belo Horizonte: 2009.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira. O direito à moradia digna e a regularização fundiária. In MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo [Coordenadores]. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2018.

MUNICÍPIO DE CAMPINAS. Disponível em <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/regularizacao.php>, acesso em 02/06/2020.

NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. **Tabeliões e Registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização**. Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 51, p.109-134, dez. 2017.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil Comentado**. 17ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital, não paginado.

NEVES, Fabiana Junqueira Tamaoki; CARDOSO, N. S. Despejo rural para regularização de passivo ambiental. In: Heloísa Bagatin Cardoso; Crisley Scapini; Luiz Guilherme Carvalho; Patrícia Inês Jablonski; Sarah Tavares Lopes da Silva. (Org.). **Direito agrário na prática: casos jurídicos reais sob a percepção das mulheres agraristas**. 1ª ed. Santana do Livramento (RS): Universidade Federal do Pampa, 2021, v. 1, p. 16-367.

NEVES, Edson Alvisi; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira; SEPÚLVEDA, Fernanda. **Direito à moradia: O papel da jurisdição na redistribuição do solo urbano**. 1ª. Edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2017.

ONU, Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sexta sessão, 1991, UN documento: E/1992/23. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>, acesso em 09/01/2021.

_____, Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR); Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). **The Right to Adequate Housing**, 2014. Disponível em https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em 20/01/2020.

_____. Assembleia Geral da ONU. "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**". "Nações Unidas", 217 (III) A, 1948, Paris, acesso em 12/02/2021.

_____. Assembleia Geral da ONU. Conselho de Direitos Humanos. Vigésima quinta sessão, 2014, UN documento: A/HRC/25/L.18/Rev.1. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/category/relatoria-da-onu/>, acesso em 09/01/2021.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à Moradia**: Análise do projeto moradia cidadã em concórdia no Pará. Dissertação - Curso de Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém do Pará, 2014.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966. Disponível <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>, acesso em 10/02/2021.

PANUTTO. Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. A gratuidade no procedimento da usucapião extrajudicial como forma de acesso à justiça. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, ISSN 2318-5732 – vol. 6, n. 2, pp. 486-508, 2018, disponível em www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index, acesso em 10/01/2021.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 1ª ed. Em ebook, baseada na 3ª ed. Impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Livro digital, não paginado.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. **Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Ano 8, volume 15, p. 93-110. Brasília, 2000.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de. Regularização fundiária em área de preservação permanente - REURB. In CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira [Coordenadores]. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

RAISER, Ludwig. O futuro do direito privado, in Revista da Procuradoria Geral do Estado, Porto Alegre, RPGE 9 (25) : 11-30, 1979.

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

RODRIGUES Junior, Otávio Luiz. **Estatuto epistemológico do Direito civil contemporâneo na tradição de civil law em face do neoconstitucionalismo e dos princípios**. O Direito 143, II, p. 42-66, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROSA, Waleska Marcy; ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de. A nova cartografia abissal após a promulgação da lei 13.465/2017: análise das modificações promovidas em matéria de regularização fundiária urbana de interesse social. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 3. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2020.40098, pp. 1676-1695, 2020, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40098>, acesso em 10/01/2021.

SAES, Laurent Azevedo Marques de. **A propriedade sob a República jacobina: o impacto da legislação revolucionária sobre a questão fundiária**. 2008. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2018.32734, pp. 1595-1621, 2018, disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>, acesso em 10/01/2021.

SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo**. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 08/02/2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVEIRA, Michele Costa da. As grandes metáforas da bipolaridade. MARTINS-COSTA, Judith [Organizadora]. **A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes, e direitos fundamentais constitucionais no direito privado**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. A legitimação fundiária no regime da lei federal nº 13.465/2017. In MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo [Coordenadores]. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, v. 16, p. 20-45, 2006.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito civil**. In Revista de Direito do Estado, ano 1, nº 2: 37-53, abril/junho 2006. Rio de Janeiro/RJ, disponível em http://www.tepedino.adv.br/tep_artigos/premissas-metodologicas-para-a-constitucionalizacao-do-direito-civil/