

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA RENATA BRANCO SOWINSKI

O JUDICIÁRIO PARANAENSE COMO AGENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MORADIA LEGAL

CURITIBA

2024

O JUDICIÁRIO PARANAENSE COMO AGENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MORADIA LEGAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2024



Ministério da Educação e do Desporto
Universidade Federal do Paraná
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O JUDICIÁRIO PARANAENSE COMO AGENTE DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MORADIA LEGAL

ANA RENATA BRANCO SOWINSKI

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
como requisito parcial para obtenção de
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de
Direito, Setor de Ciências jurídicas da
Universidade Federal do Paraná, pela seguinte
banca examinadora:

Angela Cassia Costaldello

Angela Cassia Costaldello
Orientadora

Coorientador

Júlio César Bittencourt Silva

1º Membro

CAIO AUGUSTO NAZARIO
DE SOUZA:09730913986

Assinado de forma digital por CAIO
AUGUSTO NAZARIO DE
SOUZA:09730913986
Dados: 2024.12.06 13:55:54 -03'00'

Caio Augusto Nazário de Souza
2º Membro

DEDICATÓRIA

À minha eterna e amada Vó Iara, com quem tive a felicidade de comemorar a aprovação no vestibular.

EPÍGRAFE

“Guardado está o bocado para quem o há-de comer”

RESUMO

Este artigo busca analisar o Programa Moradia Legal, criado e executado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, como um instrumento inusitado de promoção da regularização fundiária urbana. Muitos são os agentes competentes para implementar políticas de regularização fundiária, notadamente as autoridades municipais, mas também o Ministério Público, a Defensoria Pública ou mesmo beneficiários individuais ou coletivos. Ainda que não seja uma atividade comum ou típica desse Poder, o Judiciário paranaense também tem praticado atos com vistas à implementação de políticas públicas de habitação, especificamente viabilizando a titulação de lotes através do Programa Moradia Legal, que é justamente o objeto a ser estudado por meio deste trabalho. Não só por sua peculiaridade, mas sobretudo considerando a relevância dessa iniciativa, que, inclusive, favorece a titulação para comunidades de baixa renda, o Programa será estudado como uma alternativa para a regularização fundiária no Estado do Paraná, e, por conseguinte, como um instrumento concretizador de direitos constitucionalmente previstos.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Regularização fundiária urbana. Instrumentos legais. Direito à moradia. Poder Judiciário.

ABSTRACT

This article aims to analyze the “Moradia Legal” Program, created and executed by the Paraná’s Court of Justice, as an unusual instrument of urban land regularization promotion. There are many qualified agents capable of implementing land regularization policies, notably the Municipal authorities, but as well as the Public Prosecution, the Public Defenders Office or even collective or individual beneficiaries. Although it’s not a common or typical activity regarding this Power, Paraná’s Judiciary has also been executing public housing policies in effort to promote ownership of urban lots through the “Moradia Legal” program, which is exactly the object that is going to be examined by this article. Not only because of its peculiarity, but also considering the relevance of this initiative, which focuses its results on low income households, the program will be studied as an alternative of conducting urban land regularization in the state of Paraná, and, therefore, a way of fulfilling constitutional rights.

Keywords: Urban Law. Urban land regularization. Legal instruments. Housing rights. Judiciary Power.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANOREG	- Associação dos Notários e Registradores do Paraná
ARIPAR	- Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná
CRFB	- Constituição da República Federativa do Brasil
COHAPAR	- Companhia de Habitação do Paraná
CUFA	- Central Única das Favelas
EC	- Emenda Constitucional
FJP	- Fundação João Pinheiro
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FSM	- Fórum Social Mundial
IBDU	- Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MPPR	- Ministério Público do Paraná
PML	- Programa Moradia Legal
REURB	- Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	- Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	- Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TJPR	- Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
ZEIS	- Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	12
2.1 A REURB e os direitos fundamentais.....	15
2.2 A REURB e a Lei nº 13.465/2017.....	17
2.2.1 A REURB e o interesse social.....	19
2.2.2 O procedimento da REURB na Lei nº 13.465/2017.....	21
2.2.3 Os agentes da REURB e os instrumentos legais para sua concretização.....	23
3 O PROGRAMA MORADIA LEGAL (TJPR).....	26
3.1 Procedimento empregado.....	28
3.2 O Programa Moradia Legal como expressão da REURB.....	30
4 CONCLUSÃO.....	32

1 INTRODUÇÃO

Por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 14/02/2000, o direito à moradia foi expressamente incluído no Texto Constitucional, passando a estar previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, junto com os demais direitos sociais, estando disposto no Título II da Carta Magna, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Dessa forma, para o ordenamento brasileiro, o direito à moradia é, ao mesmo tempo, social e fundamental (Brasil, 1988).

Ainda que parte da doutrina defenda alguma distinção entre direito social e fundamental, classificando-os em diferentes gerações ou dimensões¹, fato é que a forma como se deu a positivação do direito à moradia demonstra a preocupação do legislador constitucional em afirmar a *jusfundamentalidade* dos direitos sociais (Fachin, 2013), notadamente da questão habitacional. Em termos práticos, enquanto norma fundamental, resta estabelecida não só sua eficácia de aplicação imediata, conforme dita o § 1º do artigo 5º da CRFB², mas também seu *status* de cláusula pétrea, nos termos do inciso IV do § 4º do artigo 60 da CRFB³.

A despeito de sua fundamentalidade, contudo, o direito à moradia ainda não é plenamente experimentado no ambiente urbano. Especialmente no que tange à moradia digna, introduzida como princípio por meio da Lei nº 11.124/2005⁴, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Brasil, 2005).

Ora, já no início do milênio, dados revelavam a precariedade no acesso ao solo urbano, registrando-se que pelo menos 50% da população das grandes cidades brasileiras residia em situação de irregularidade (Fernandes, 2001).

¹ É interessante ressaltar que tais classificações vêm sendo questionadas na doutrina, porquanto a compreensão dos direitos fundamentais e suas particularidades transcenderia a esquematização geracional proposta, não podendo ser reduzida a uma simples teoria esquematizada. Mais em: FUHRMANN, Italo Roberto. Revisando a teoria “dimensional” dos direitos fundamentais. *Direito & Justiça*, v. 39, n. 1, 2013, p. 26-32.

² Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais.

⁴ Art. 4º. A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios: (...) b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social.

Mais especificamente no Paraná, pesquisas recentes da Companhia de Habitação do Paraná indicavam que, em 2019, cerca de 83 mil famílias viviam em áreas não regularizadas, incluindo favelas e cortiços (COHAPAR, 2019). Nos últimos números de 2023, só em Curitiba, o déficit habitacional aponta que mais de 92 mil domicílios, dentre 322 favelas e 93 loteamentos irregulares (COHAPAR, 2023).

Diante disso, e considerando que compete ao Estado a promoção de melhoria das condições habitacionais e integração social dos setores desfavorecidos, à vista do teor dos incisos IX e X do artigo 23 da CFRB⁵, surgem diferentes instrumentos jurídicos para sanar o problema da moradia irregular nas cidades, tais como a regularização fundiária urbana⁶.

Na mesma linha do que defende Edésio Fernandes (2023), ainda que não se trate de uma estratégia de prevenção, propriamente, não se descarta a importância de medidas corretivas, que instrumentalizam a oferta de condições dignas de habitação, inclusive por meio da titulação, como é o caso da regularização fundiária urbana⁷. Mesmo porque, a construção da cidade democrática, em perspectiva coletiva, pressupõe o exercício pleno e universal de direitos fundamentais por todos os habitantes, dentre eles, o direito à habitação adequada (FSM, 2001), que é exatamente o propósito da REURB.

Conforme se demonstrará, há diferentes formas de se regularizar terrenos urbanos. Inclusive – e de maneira não usual – o Judiciário paranaense tem promovido mecanismos nesse sentido, por intermédio do Programa Moradia Legal, criado e executado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, e objeto a ser explorado ao longo deste artigo.

Justamente por sua peculiaridade – diante do fato de que o Poder Judiciário assume protagonismo na execução da regularização fundiária urbana, que é uma política pública de habitação –, e também pela relevância da iniciativa, o PML será analisado como meio de

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (...)

⁶ Mencionam-se, aqui, os instrumentos da política urbana dispostos no Capítulo II do Estatuto da Cidade e voltados a atender os objetivos do desenvolvimento urbano, tais como: a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, dentre outros.

⁷ Anotação de aula ministrada por Edésio Fernandes sobre políticas habitacionais, no “III Curso de Regularização Fundiária” do IBDU (2023), em que defendeu a afirmação de políticas preventivas que garantam a democratização do solo urbano, tais como moradia social, aluguel social, ocupação de imóveis vazios e subutilizados etc.

promoção da REURB e, por conseguinte, como realizador de direitos constitucionalmente previstos.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

Nelson Saule Júnior argumenta que o “*direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade*” (2004, p. 133). Por outro lado, e conforme se aprofundará na sequência, sabe-se que a regularização fundiária urbana é uma resposta jurídica ao fenômeno da habitação irregular, comum às metrópoles.

Ainda no início da década de dois mil e dez, registrava-se que, “*consideradas as condições de acesso ao solo e produção da moradia, mais de 50% da população urbana estão vivendo informalmente*” (Fernandes, 2010, p. 178). Outrossim, dados mais recentes da Fundação João Pinheiro registram cerca de 25 milhões de domicílios urbanos em situação de inadequação no País (2024).

Nesse aspecto, pode-se dizer que os desafios da concretização do direito à moradia, notadamente à moradia digna, sejam intrínsecos à própria lógica da realização dos direitos fundamentais, e como esses, precipuamente, vinculam os poderes públicos enquanto destinatários (Sarlet, 2018, p. 574).

Uma vez que demandam a prestação estatal, a efetivação desses direitos, inclusive da moradia, de modo satisfatório e a todos, está sujeita a certas dificuldades, em especial de ordem orçamentária. José Joaquim Gomes Canotilho, já na década de noventa, referia-se à “teoria da reserva do possível” para traduzir os desafios da prestação dos direitos sociais e ações públicas de modo geral pelo Estado, diante da limitação de recursos (1997), circunstância que é inclusive considerada na doutrina⁸ e jurisprudência⁹ mais recentes sobre o tema.

⁸ Ingo Sarlet argumenta que a exigibilidade em juízo dos direitos sociais, sob a forma de direitos subjetivos, estaria sujeita a dificuldades tais como “*menor densidade das normas definidoras de direitos sociais, limites ao controle judicial das políticas públicas, dependência da disponibilidade de recursos, em outras palavras, do impacto da assim chamada reserva do possível*”. Mais em: CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018, p. 573. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>. Acesso em: 16 set. 2024.

⁹ “*A cláusula da reserva do possível é ordinariamente invocável naquelas hipóteses em que se impõe ao Poder Público o exercício de verdadeiras “escolhas trágicas”, em contexto revelador de situação de antagonismo entre direitos básicos e insuficiências estatais financeiras. A decisão governamental, presente essa relação dilemática, há de conferir precedência à intangibilidade do “mínimo existencial”, em ordem a atribuir real efetividade aos direitos positivados na própria Lei Fundamental da República e aos valores consagrados nas diversas convenções internacionais de direitos humanos. A cláusula da reserva do possível, por isso mesmo, é inoponível à*

Sem embargo, a indisponibilidade de recursos não deve significar a abstenção da prática de atos pelo Poder Público para a concretização dos direitos sociais¹⁰. A propósito, colaciona-se o posicionamento de Clèmerson Clève (2006, p. 35):

No que se refere à reserva do possível, concebida na experiência constitucional alemã, importa estudá-la com os cuidados devidos, inclusive porque ela não pode ser transposta, de modo automático, para a realidade brasileira. Com efeito, aqui, não se trata, para o Estado, já, de conceder o mais, mas, antes, de cumprir, ainda, com o mínimo. Ou seja, é evidente que a efetivação dos direitos sociais só ocorrerá à luz das coordenadas sociais e econômicas do espaço-tempo. Mas a reserva do possível não pode, num país como o nosso, especialmente em relação ao mínimo existencial, ser compreendida como uma cláusula obstaculizadora, mas, antes, como uma cláusula que imponha cuidado, prudência e responsabilidade no campo da atividade judicial.

Até porque, a ocupação do solo é historicamente um desafio no País, que transcende as limitações de natureza orçamentária. Há registros de que “*Desde a colonização, a ocupação do solo brasileiro foi marcada pela exploração econômica*” (Mota, 2018, p. 2), gerando as bases de uma política excludente de acesso ao solo. Nessa linha de ideias, já na década de sessenta, Milton Santos observou que o desenvolvimento das relações econômicas e produtivas intensificava o fenômeno da ocupação do espaço de maneira desigual (1966, p. 11):

Quando todos os lugares foram atingidos, de maneira direta ou indireta, pelas necessidades do processo produtivo, criam-se, paralelamente, seletividades e hierarquias de utilização com a concorrência ativa ou passiva entre os diversos agentes. Donde uma reorganização das funções entre as diferentes frações de território. Cada ponto do espaço torna-se então importante, efetivamente ou potencialmente.

Deveras, muitos são os desafios para a regularidade fundiária nas cidades: a urbanização acelerada, a concentração de renda e a falta de planejamento sobre uso e ocupação do solo urbano, são também fatores que corroboram com o surgimento dos assentamentos informais (Santin; Comiran, 2018). No que concerne à concentração de renda, ao mercado formal e à

concretização do “mínimo existencial”, em face da preponderância dos valores e direitos que nele encontram seu fundamento legitimador”. STF, HC 172136/SP, Segunda Turma, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Julgamento: 10/10/2020, Publicação: 01/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437386/false>. Acesso em: 19 set. 2024.

¹⁰ A jurisprudência pertinente ao tema reafirma que: “a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”. STF, AgRg no ARE 1197779/RN, Segunda Turma, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Julgamento: 25/10/2019, Publicação: 19/11/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414993/false>. Acesso em: 01 out. 2024.

exclusão dos setores desfavorecidos, vale em detalhes o comentário de Edésio Fernandes (2010, p. 179):

Enquanto o mercado formal historicamente não tem oferecido opções viáveis de acesso ao solo e à moradia para os grupos socioeconômicos mais pobres, ao longo de décadas do processo de urbanização os governos também não têm implementado políticas habitacionais suficientes, adequadas e acessíveis. A cultura jurídica dominante ainda não reconhece plenamente o princípio constitucional das funções socioambientais da propriedade e da cidade, e tende a favorecer uma leitura civilista anacrônica dos direitos individuais de propriedade, reafirmando uma noção patrimonialista da propriedade tão somente como mercadoria e assim estimulando toda uma série de processos especulativos. Nesse contexto, historicamente, a informalidade passou a ser a única opção de produção da moradia nas cidades para grande parcela da população. A informalidade tem inegavelmente oferecido mais e melhores opções de acesso ao solo e à moradia nas cidades para os pobres do que os mercados formais e os governos juntos.

Diante desse cenário de dificuldade de acesso formal ao solo urbano e de ocupação desigual do espaço, é que surge a necessidade de articular soluções para a habitação informal. A respeito dessa demanda, em especial atenção ao desenvolvimento da vida urbana no século XX, é valiosa a lição de Daniele Regina Pontes (2022, p. 1.075):

Na confluência e conveniência das mudanças, as urgências das cidades reclamavam especial atenção da sociedade e do Estado. Os desenhos espaciais metropolitanos que somavam complexidades não experimentadas até meados de mil e novecentos demandavam o debate público sobre a condução de políticas articuladas e voltadas à prestação de ações concretas que significassem mitigações e readequações dirigidas à condução de efeitos diversos daqueles vivificados na forma da produção das cidades da terra mercadoria, produzidas até então.

A exemplo dessas soluções jurídicas para o problema da habitação informal é a regularização fundiária urbana. Muito brevemente, trata-se de instrumento jurídico objeto de preocupação legislativa já na década de setenta, a teor da Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), e que desde então permeia a política de habitação, sendo atualmente regulado pela Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB).

A REURB é compreendida como política pública e instrumento de gestão urbana no Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, inciso V, junto com outros institutos voltados ao ordenamento das cidades¹¹, que buscam remediar as posses urbanas situadas na fronteira entre o legal e o ilegal (Brasil, 2001).

¹¹ Dentre outros institutos jurídicos previstos no artigo 4º, inciso V, da Lei, mencionam-se a instituição de zonas especiais de interesse social, a desapropriação, a instituição de unidades de conservação, a usucapião especial de

A REURB opera no sentido de promover a titulação, a organização e a prestação de serviços públicos relativamente a áreas já ocupadas irregularmente, tais como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e palafitas. Em suma, tem por objetivo legalizar o parque habitacional informal e assegurar adequadas condições habitacionais àquela população moradora.

É de se frisar que, embora se trate de uma política pública, a execução da regularização fundiária não está limitada à competência do Poder Executivo, sendo certo que poderá ser empregada por outros atores, tais como o Poder Judiciário, atipicamente, como é o caso do Programa Moradia Legal, objeto deste trabalho e que será abordado com maior rigor na sequência. Também, não obstante a existência de previsão e regulamentação legal, a REURB não é restrita a um *modus operandi*, sendo admitidos diferentes procedimentos para a regularização fundiária.

Resumindo, é uma política pública habitacional que tem como finalidade central melhorar as condições de habitabilidade – inclusive no que concerne ao meio ambiente e à infraestrutura urbana – e que pode ser executada de inúmeras maneiras e por diversos agentes, até mesmo (e de modo atípico) pelo Judiciário.

2.1 A REURB E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Compreende-se que a moradia é a base que condiciona o acesso a todos os demais direitos fundamentais, de modo que, sem uma habitação adequada, fatores essenciais à vida digna (saúde, educação, segurança etc.) não são experimentados pelo cidadão (Melo, 2010).

Nesse aspecto, o direito à moradia é compreendido como um direito social fundamental e inserto no Título II da CRFB, intitulado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Aqui, vale a lição de Flávia Piovesan, segundo a qual os direitos sociais, dentre eles o direito à moradia adequada, seriam evidentemente direitos fundamentais, já que intrínsecos à lógica da Dignidade da pessoa humana, sobre a qual está assentada o ordenamento jurídico (2011, p. 108):

Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.

imóvel urbano, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Ademais, além de expressamente previsto no Título II da CRFB, o direito fundamental à moradia encontra respaldo no art. 25, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹², bem como no art. 11, item 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)¹³, ambos ratificados pelo Brasil. E isso não poderia ser diferente, já que a “*dignidade humana não autoriza mais que parcela significativa da população seja mantida na clandestinidade, na incerteza*” (Marchi, 2019, p. 27).

É certo que a REURB instrumentaliza a promoção de condições dignas de habitação ao próprio morador, através da “*formalização da propriedade, e regularização de parcelamentos (e de condomínios edilícios) efetuados à margem da lei*” (Loureiro, 2019, p. 936).

Mas, aprofundando a análise, importante sublinhar que a questão da moradia regular, satisfeita com a regularização fundiária, não afeta apenas o âmbito individual do beneficiário, mas também a esfera coletiva da cidade. Nas palavras de Bethânia de Moraes Alfonsin (1997, p. 24) a REURB plenamente realizada compreenderia:

[...] o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento.

Ou seja, a regularização fundiária satisfatoriamente realizada, nos termos da legislação pertinente, abrange não só os direitos individuais, como também os direitos “*coletivos dos residentes, em assentamentos informais, para permanecer na terra que ocupam como parte integrante do direito social à moradia adequada*” (Fernandes, 2011, p. 22).

Para mais, por meio do procedimento da REURB, integra-se, oficialmente, a população habitante no núcleo urbano, materializando o acesso regular à cidade. Quanto a esse direito à cidade materializado, é relevante a lição de David Harvey (2014, p. 28):

¹² Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

¹³ Art. 11. 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados.

Em outras palavras, além de garantir a efetivação de direitos individuais – notadamente da moradia digna –, a REURB cumpre um importante papel para a construção de uma cidade mais democrática e inclusiva, já que é um instrumento jurídico que atinge a coletividade e oportuniza o acesso à terra urbanizada, resgatando a noção de cidadania (Gonçalves, 2021, p. 207).

Verdadeiramente, harmoniza o uso da urbe pelos seus habitantes, promovendo a construção de núcleos urbanos mais equitativos, em consonância com os pressupostos da cidade democrática (FSM, 2001). A gestão democrática da cidade, aliás, aparece como pressuposto constitucional para execução das políticas públicas e é reafirmada na doutrina como um princípio, segundo o qual todos os habitantes têm direito a encontrar, na cidade, as condições necessárias para realização pessoal (Saule Júnior, 2007, p. 41).

E considerando que, segundo dados do Censo de 2010 (IBGE), 84,6% da população vivia em áreas urbanas no Brasil, e que 5% das cidades brasileiras concentram mais da metade da população do país, conforme aponta o mais recente Censo de 2022 (IBGE), é importante pensar em mecanismos de gestão urbana, especialmente para garantir condições dignas de habitualidade, como é o caso da REURB.

2.2 A REURB E A LEI Nº 13.465/2017

José Afonso da Silva define Direito urbanístico como o “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (2008, p. 49). Nesse sentido, diversos instrumentos legais regulam o ambiente urbano.

Relativamente ao instituto da regularização fundiária urbana, propriamente, cabe uma breve retrospectiva do cenário legislativo brasileiro. Já na década de setenta, a Lei nº 6.766/1979 trazia alguma noção acerca da regularização fundiária urbana, enquanto conjunto de medidas a atender determinada finalidade (Brasil, 1979).

Posteriormente, com a constitucionalização do Direito urbanístico, em 1988, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como os avanços na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sobreveio a Lei nº 11.977/2009, que trouxe maiores alicerces para a REURB e introduziu um conceito mais robusto do que se tratava essa política pública em seu artigo 46¹⁴, inclusive reafirmando a moradia enquanto direito social e a necessidade de observância ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Finalmente, a regularização fundiária urbana adquire novos contornos com a edição da Lei nº 13.465/2017, que hoje norteia a aplicabilidade da política. Na mesma orientação das definições legais anteriores, o artigo 9º da Lei dispõe que a REURB abrange o conjunto de medidas voltado à titulação dos assentamentos (Brasil, 2017)¹⁵.

Embora a titulação seja um aspecto importante e fundamental da regularização fundiária urbana, contudo, em uma leitura mais ampla da Lei nº 13.465/2017, tem-se que a REURB não se presta apenas a promover a titulação de um lote. Nessa esteira, em seu artigo 10, a Lei detalha em doze incisos os objetivos da REURB¹⁶, restando evidente que essa política visa a construção da cidade democrática e não se resume a oferecer um pedaço de terra a alguém.

Partindo de uma leitura deste dispositivo, conclui-se que a regularização fundiária plena é uma tarefa multidisciplinar, cujo projeto deve necessariamente englobar questões jurídicas, sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas para ser aprovado. Como resultado, a Lei

¹⁴ 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. (Revogado pela Lei nº 13.465/2017)

¹⁵ 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.

¹⁶ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

compreende a REURB de modo a aproximar o direito à moradia, em perspectiva individual, ao direito à cidade, em perspectiva coletiva.

Consigna também, que a REURB só será satisfeita quando observadas as diretrizes da política urbana dispostas no Estatuto da Cidade (direito à cidade sustentável, à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte etc.).

Afinal, não só a propriedade¹⁷, mas também a cidade deve cumprir uma função social, que se refere à “*distribuição e regulação do uso do território e ao usufruto equitativo dos bens e serviços públicos*” (Melo, 2010, p. 3). E a observância à função social da cidade é, igualmente, requisito constitucional para as políticas municipais de desenvolvimento urbano¹⁸.

2.2.1 A REURB E O INTERESSE SOCIAL

Dentre as principais características da Lei nº 13.465/2017, subsiste uma ênfase das questões sociais relativas à habitação. Desse modo, a Lei positiva de maneira unificada noções que já vinham sendo construídas no ordenamento brasileiro desde a CRFB de 1988, voltadas ao interesse social na gestão urbana.

Delineando uma breve síntese, a Constituição de 1988, em seus artigos 182 e 183¹⁹, introduziu os pressupostos para a execução da política urbana mediante o plano diretor municipal, prevendo que a regulamentação da política de desenvolvimento compete aos Municípios por meio de norma local. Além disso, consagrou institutos como a função social da cidade e da propriedade urbana.

Subsequentemente, com a edição da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), foram estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana aos municípios especificamente, regulando os dispositivos constitucionais do Título VII, Capítulo II, e reafirmando os pressupostos emanados da Constituição para a gestão urbana.

¹⁷ Art. 5º. XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

¹⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁹ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Já no artigo 2º da referida Lei, consta expressamente previsto que a política urbana atenderá as funções sociais da cidade e da propriedade, mediante diretrizes gerais como a gestão democrática, a participação popular, a distribuição espacial da população, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a cooperação para atendimento do interesse social, a justa distribuição de benefícios, dentre outras, detalhadas em vinte incisos²⁰.

O Estatuto da Cidade, além disso, introduziu as Zonas Especiais de Interesse Social dentre os institutos da política urbana municipal, que são “*aquelas em que as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos de maneira a assegurar o direito à moradia*” (Dallari, 2002, p. 81).

Em realidade, “*Mais do que uma definição precisa, no entanto, o instrumento reflete uma ideia, uma apreensão de que essa demarcação de áreas define os locais nos quais as populações mais pobres da cidade devem morar*” (2015, citado por Borges, 2023).

Dessa breve exposição, resta evidente a inclinação do ordenamento brasileiro em consagrar o interesse social na gestão urbana e nas políticas de habitação, sobretudo desde a promulgação da CRFB de 1988.

Aprofundando a análise a respeito dessa tendência da legislação brasileira na gestão do solo urbano, sobreveio a Lei nº 11.124/2005, dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-SHNIS (Brasil, 2005).

No artigo 3º da aludida Lei, consta exposto o objetivo do SHNIS, que “*centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica*”, a fim de possibilitar à população de menor renda o acesso à terra urbanizada e melhores condições de moradia.

Também o FNHIS fica habilitado “*a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)*”, conforme dispõe o artigo 11, parágrafo quarto da Lei (incluído pela Lei nº 13.465/2017).

Destarte, a Lei nº 11.124/2005 não só dispõe sobre as políticas públicas de habitação, mas, especificamente, sobre a forma de custeio e execução dessas políticas em relação à população de baixa renda, reafirmando os preceitos constitucionais da realização do interesse social na gestão urbana, inclusive no que se refere à REURB.

²⁰ 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: (...)

A garantia do interesse social nas políticas públicas de habitação permanece preponderante com o advento da Lei nº 13.465/2017. Aliás, dentre seus principais aspectos, o artigo 13 da Lei trouxe uma abordagem inédita, segundo a qual a REURB compreende duas modalidades: REURB-S, destinada a áreas ocupadas por população de baixa renda; e REURB-E, para demais áreas. Nesse sentido, o parágrafo primeiro do dispositivo prevê que uma série de atos registrais atinentes à REURB-S serão isentos de custas²¹.

Essa inovação legislativa se coaduna com as disposições constitucionais para execução da gestão urbana por uma série de razões. Em primeiro plano, deve-se considerar que o custeio da REURB é um aspecto que dificulta a regularidade fundiária, sobretudo em loteamentos ocupados pela população pobre. Nessa orientação, Clichevsky (2006, citado por Edésio Fernandes, 2011) opina que o alto custo da legitimação das escrituras é um fator que distancia, significativamente, a regularização fundiária em áreas privadas. Por outro lado, com o advento da REURB-S, que prevê isenções fiscais às zonas de interesse social, percebe-se o cuidado do legislador, com a população que habita a área a ser regularizada. É por isso que tal disposição converge com a tendência do interesse social nas políticas habitacionais, introduzida de modo expresso na CRFB de 1988 e reafirmada na legislação urbanística do País.

O dispositivo também se mostra adequado, mormente considerando que a irregularidade fundiária atinge, em 86% dos casos, a população na faixa de renda de até 5 salários-mínimos – e que cerca de 70% desse número encontra-se na faixa de até 3 salários-mínimos (FJP, 2013) –, sendo inegável a existência de uma relação entre a irregularidade fundiária e a pobreza.

Em conclusão, ante ao advento da REURB-S, cuja abrangência é justamente voltada a áreas habitadas por população em situação de vulnerabilidade, a regularização fundiária reúne condições para impactar de modo ainda mais expressivo a população de baixa renda, ampliando o acesso à terra urbanizada e promovendo a integração socioespacial desse grupo.

²¹ Art. 13. A Reurb 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. § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S: I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Ademais, além de coadunar com as disposições constitucionais para a realização da gestão urbana e das políticas habitacionais, infere-se que o artigo 13 da Lei corrobora a ideia de acesso à cidade, no sentido de assegurar a inclusão urbana da população pobre e a participação ativa desse grupo, até mesmo durante o procedimento de regularização.

2.2.2 O PROCEDIMENTO DA REURB NA LEI Nº 13.465/2017

Sobre o procedimento administrativo para a regularização fundiária, propriamente, a Lei também é criteriosa, definindo fases, formas de custeio e competências de realização ao longo de seus artigos, que culminam na titulação do loteamento irregular.

Pode-se afirmar que a titulação ilustra o resultado a ser atingido pela regularização fundiária urbana, estando expressamente disposto no artigo 9º da Lei. Todavia, é importante ressaltar que a REURB plena, na forma da Lei nº 13.465/2017, comporta dimensões distintas e que transcendem o registro. Acerca da multidisciplinariedade da regularização fundiária urbana plena, Betânia de Moraes Alfonsin argumenta (2006, p. 60):

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

Mais especificamente acerca das dimensões jurídica e urbanística que constituem a regularização fundiária plena, Nelson Saule Junior ressalta (2004, p. 347):

A dimensão jurídica abrange o registro do título que reconhece o direito à moradia e confere a segurança jurídica de posse no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística abrange a regularização do parcelamento do uso e ocupação do solo nos órgãos públicos competentes, por meio de um plano de urbanização com normas urbanísticas específicas para este fim, bem como o registro do parcelamento do solo constante no plano de urbanização no Cartório de Registro de Imóveis. Para a regularização fundiária atingir todos os componentes do direito à moradia adequada, a urbanização da área deve viabilizar a implantação da infraestrutura, equipamentos urbanos e prestação de serviços públicos para os habitantes da área que está sendo regularizada.

Não obstante a importância da REURB plena seja evidente no texto da Lei nº 13.465/2017, Edésio Fernandes afirma em tom de preocupação que tem prevalecido uma leitura mais legalista da regularização, com ênfase em aspectos jurídicos e cartorários – ou na

dimensão registrária da REURB –, o que estaria gerando as bases de uma indústria da legalização para favorecer soluções individuais. Enfim, a compreensão da REURB como mero negócio, e não como política pública²².

Como já se viu, a Lei nº 13.465/2017 dispõe expressamente que a REURB não se trata de uma aplicação replicável e automatizada, mas voltada a um interesse pontual. Prevê que é indispensável o projeto de regularização para o desenvolvimento pleno da regularização fundiária, englobando, por exemplo, a discussão urbanística, social, ambiental, econômica e técnica da execução da REURB. A esse respeito, já se manifestou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2019, p. 11):

Com efeito, um modelo constitucional de regularização fundiária, comprometido com a efetivação do direito fundamental à moradia e o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e dirigidas à eliminação ou mitigação das desigualdades de diversas matizes, fulmina qualquer tentativa do legislador infraconstitucional no sentido de resumir o instituto à formalização matricular-cartorária (regularização dos títulos de propriedade), ou à implementação de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos sem a preocupação com a segurança possessória dos beneficiários. É nesse sentido que a Lei n. 13.465/2.017 (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de dar outras providências, por violação formal e matéria de normas constitucionais) deve ser interpretada e ter sua constitucionalidade aferida.

O projeto, portanto, deve garantir que os assentamentos que serão regularizados possuam condições próprias de habitualidade e sejam dotados da infraestrutura essencial para a prestação de serviços públicos, na mesma esteira do Estatuto da Cidade. Para mais, deve considerar eventuais remoções necessárias e a solução habitacional para os deslocados.

Em brevíssima síntese, elaborado o requerimento pelo legitimado, instaura-se o procedimento para aprovar ou não o projeto de regularização fundiária, que, por sua vez, deve cumprir uma série de requisitos (formais, técnicos, procedimentais, ambientais etc.) detalhados nos artigos 35 e seguintes da Lei.

Há, aliás, uma Seção da Lei voltada a descrever os termos do projeto de regularização fundiária, para que esse atenda, em primeiro plano, aos interesses pontuais daquela área que será objeto da REURB, e sucessivamente impacte a urbe enquanto coletividade.

²² Anotação de aula, de Edésio Fernandes sobre políticas habitacionais, no “III Curso de Regularização Fundiária” do IBDU (2023), em que tratou sobre a regularização fundiária urbana na realidade pós Lei nº 13.465/2017.

Finalmente, aprovado o projeto por meio de ato administrativo, a regularização segue com os registros em cartório e demais procedimentos dispostos em cronograma próprio, culminando na emissão do título.

2.2.3 OS AGENTES DA REURB E OS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

Partindo da leitura da Lei nº 13.465/2017 – e levando em conta o disposto no art. 8º do Decreto 9.310/2018²³ –, muitos são os instrumentos legais previstos para realização da regularização fundiária urbana. Destacam-se, aqui, a legitimação fundiária e a legitimação da posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, dentre outros, previstos no artigo 15 da Lei da REURB²⁴.

²³ Art. 8º. Os seguintes institutos jurídicos poderão ser empregados no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros considerados adequados: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto; II - o usucapião, nos termos do art. 1.238 ao art. 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, do art. 9º ao art. 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos § 4º e § 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil; IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil; V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do caput do art. 26 da Lei nº 10.257, de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do caput do art. 35 da Lei nº 10.257, de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil; X - a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor, nos termos da alínea "f" do inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; XV - a compra e venda; XVI - o condomínio de lotes a que se refere o Capítulo VII; XVII - o loteamento de acesso controlado a que se refere o art. 78 da Lei nº 13.465, de 2017; e XVIII - o condomínio urbano simples a que se refere o Capítulo IX. Parágrafo único. Na Reurb, poderão ser utilizados mais de um dos instrumentos previstos neste artigo.

²⁴ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.

Assim, compete aos “*Municípios regradar, em seus respectivos Planos Diretores e leis urbanísticas, que instrumentos de política urbana pretendem empregar em seus projetos de regularização fundiária*” (Sotto, 2021, p. 10).

Mesmo que este trabalho não se proponha a examinar todos os modos de se fazer a regularização fundiária urbana, é interessante notar que a Lei admite diversos institutos jurídicos aptos a serem empregados para o procedimento.

Aliás, a Lei não apresenta um rol taxativo, sendo expressamente disposto no *caput* do dispositivo que podem ser utilizados outros institutos que se mostrem adequados para a REURB, de modo que diversos podem ser os meios para a realização da regularização fundiária.

Mas, avançando ao que mais interessa para este trabalho, é de se notar que subsiste abertura sobretudo no que se refere aos agentes competentes para empregar a regularização fundiária. O artigo 14 da Lei nº 13.465/2017²⁵, apresenta os legitimados para requerer a REURB, dentre eles, no inciso II do dispositivo, “*os seus beneficiários, individual ou coletivamente*”, diretamente ou por meio de entidades que os representem.

O dispositivo não dispõe um rol exaustivo dos legitimados para empregar a REURB, abrindo margem para interpretação extensiva acerca dos implementadores da política, de maneira que ela pode ser desempenhada por diversos entes, até mesmo pelo Poder Judiciário, atipicamente, como se verá adiante, por meio de procedimento próprio.

Quanto à realização da regularização fundiária por outros destinatários que não o Poder Público, vale o comentário de Benacchio e Cassetari (2014, citado por Renata Soares Bonavides e Edson Ricardo Saleme, 2019), compreendendo a flexibilização jurídica do emprego da REURB como elemento promotor e viabilizador da política:

Relativamente a esse processo, Benacchio e Cassetari afirmam que o reconhecimento do direito de propriedade a essas pessoas que carecem do título do local que ocupam de forma irregular é uma importante medida e que materializa a necessidade de se ter a moradia adequada para muitas pessoas que por isso aguardavam. Indicam que esse passo deve ser tomado por toda a sociedade e que o Estado, sozinho, não seria capaz de viabilizar essa providência. Nesse sentido, a sociedade tem função cardeal no processo de regularização fundiária após a flexibilização jurídica capaz de reduzir o número de entraves para a concretização da propriedade nas mãos do ocupante.

²⁵ Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.

Embora seja atribuída aos Municípios a competência para regulamentar a regularização fundiária, e que diferentes sejam os agentes da REURB, é indispensável que aqueles que assumam o protagonismo no exercício dessa política pública atuem à luz da legalidade, observando as normas gerais instituídas pela Lei nº 13.465/2017, justamente para que a REURB atenda seus objetivos fundamentais. Caso contrário, à vista da disponibilidade para desempenho da regularização fundiária urbana prevista em Lei, o propósito da regularização fundiária enquanto política pública habitacional pode ser comprometido²⁶.

3 PROGRAMA MORADIA LEGAL (TJPR)

Como já mencionado brevemente acima, o Judiciário paranaense tem desempenhado um inusitado e, acima de tudo, importante papel no âmbito da regularização fundiária urbana no Estado, executando essa política pública judicialmente, à luz do permissivo do artigo 15, *caput*, da Lei nº 13.465/2017.

Trata-se do Programa Moradia Legal, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná por meio do Provimento Conjunto GP/CGJ nº 02/2020, posteriormente alterado pelo Provimento Conjunto nº 323/2024 PGP/GCJ.

Conforme relatou o desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto, coordenador do PML, a principal motivação para criação do Programa foi *“levar a uma parcela significativa e marginalizada da população paranaense a possibilidade da conquista da moradia própria consagrada na Constituição de 1988 e garantir a desjudicialização das questões possessórias no Judiciário do estado”* (2024).

Outrossim, a partir de relatos de gestores municipais – os quais apontavam para as dificuldades na efetivação da regularização fundiária – o Judiciário paranaense entendeu a necessidade de também se tornar protagonista da REURB, visando sanar determinadas lacunas do ente municipal e agilizar o procedimento da REURB (PML, 2023).

Aqui, vale ressaltar que muitas das problemáticas para a realização da do procedimento da REURB decorrem do contraste entre elementos fáticos e as bases registrais, o que dificulta

²⁶ Há exemplos recentes em que os objetivos da regularização fundiária urbana, expressamente dispostos na Lei nº 13.465/2017, não foram atendidos pelo Município, a quem compete regulamentar a REURB. Menciona-se, aqui, o caso em que o Ministério Público do Paraná expediu uma recomendação administrativa ao Município de Curitiba, para que fosse adequado o teor do Decreto Municipal nº 1.488/2022 – que dispunha sobre o emprego da regularização fundiária urbana –, à luz das finalidades da Lei nº 13.465/2017, uma vez que essas não estariam sendo observados pelo legislador municipal (MPPR, 2024).

a devida execução do projeto pela discrepância de dados. Isso porque, o distanciamento entre os registros e a realidade aumenta as inseguranças e precariza a efetividade na realização de políticas públicas habitacionais que demandam a correspondência de informações (Salles, 2009), tais como a regularização fundiária urbana. A superação do impasse burocrático, por outro lado, poderia ocorrer pela simplificação de procedimentos registrários em benefício do interesse social (Salles, 2009).

É o caso do Programa Moradia Legal, por meio do qual o TJPR colocou-se em posição de protagonismo para instrumentalização da REURB pela via judicial, visando a sua desburocratização, de modo a garantir *“sua adequada execução, alicerçando os municípios com as orientações que se fizerem necessárias, e dispondo-se a promover, em cooperação, todos os atos necessários e pertinentes à melhor execução do Programa para que se concretize de forma eficiente”* (PML, 2023, p. 7).

Em outras palavras, de modo excepcional, o Judiciário atua no sentido de promover uma política pública, o que configura fenômeno complexo, *“que corresponde à intervenção de um órgão diverso (Judiciário) dos geralmente responsáveis pelo planejamento e execução dos programas do Estado (Legislativo e Executivo), tanto na criação de determinada política, quanto na correção de programas já traçados”* (Costa, 2015, p. 209).

Nesse particular, há registros de outros programas executados pelo Poder Judiciário em outras localidades. Veja-se da experiência do Estado de Pernambuco (Bezerra; Helal, 2022, p. 10):

Em 2018, por meio de iniciativa com a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJPE) o Tribunal de Justiça de Pernambuco instituiu o Programa Moradia Legal, programa de regularização fundiária com objetivo de efetivar meios jurídicos e administrativos junto aos cartórios de registro imobiliário, orientando os entes públicos sobre o procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda, nos moldes da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018. Com vistas a garantir o direito à posse e à propriedade plena às famílias que ocupam áreas, assegurando o direito constitucional à moradia digna, o programa foi inspirado na iniciativa do Tribunal de Justiça de Alagoas e atua em parceria com a Associação de Registrados de Imóveis (Aripe), o Executivo municipal e o apoio da Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe).

O Programa Moradia Legal representa um esforço dos Magistrados para emprego de uma política pública habitacional, o que não é comum, porém tem apresentado bons resultados. Embora relativamente recente²⁷, os beneficiados pelo programa já somam milhares – só no ano

²⁷ Programa foi formalmente concebido no ano de 2020 e efetivamente posto em prática em meados de 2021.

de 2023, por exemplo, foram 3.434 títulos emitidos em mais de 150 municípios aderentes no Paraná (PML, 2023).

Pode-se afirmar que parte da razão pela qual o programa tem se mostrado tão promissor é o fato de que a emissão de título por meio Judiciário tem ocorrido em prazos muito inferiores aos alcançados por outras formas de regularização, sobretudo considerando a estipulação de prazo regimental pelo Magistrado para cumprimento de ordens pelas serventias. A agilidade dos procedimentos foi ponto de destaque pelo coordenador e idealizador do PML (Calixto, 2024):

O programa se diferencia dos outros instrumentos de regularização fundiária pela sua celeridade, sendo o maior exemplo um processo que tramitou, desde a petição inicial até a sentença, em apenas 45 dias. Essa velocidade se deve, principalmente, pelo fato de os processos do programa não possuírem qualquer tipo de conflito, sendo todos de jurisdição voluntária em que os entes participantes visam o mesmo objetivo. Outro ponto de destaque é a participação dos municípios interessados na regularização como protagonistas dos processos, indicando áreas e trabalhando ativamente para a formalização de todos os documentos necessários à propositura da ação.

A cooperação entre Tribunal de Justiça e o Ministério Público, oficializada por meio do Termo de Cooperação Institucional TJPR e MPPR nº 032/2020, também tem surtido bons resultados, pois permite identificar com mais rapidez quais são as moradias passíveis de serem regularizadas, de acordo com o interesse social e a orientação do *Parquet*, viabilizando de modo mais eficiente a titulação desses lotes.

Para a efetivação do programa, é interessante notar que se estabelece uma relação próxima não só entre Poder Judiciário e Ministério Público, mas também relativamente à sociedade civil, às autoridades municipais e a outros agentes interessados na causa (Central Única das Favelas, Associação dos Notários e Registradores do Paraná, COHAPAR etc.). Representa uma atuação dinâmica e que “concretiza a atividade de um Poder Judiciário mais aberto e próximo da sociedade, constatação que demonstra uma das garantias da sua fórmula de sucesso” (PML, 2023, p. 6).

Por meio do Programa, os Magistrados transcendem o trabalho “convencional”, desempenhado nos Gabinetes, e, dentro de sua competência e no melhor uso de suas atribuições²⁸, promovem a emissão de título através do procedimento da REURB, firmando importantes parcerias. Como resultado, consolida a propriedade de paranaenses que habitam

²⁸ Luís Roberto Barroso argumenta que “Os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – têm o dever de realizar os direitos fundamentais, na maior extensão possível” (2007, p. 10).

em locais à margem da regularidade e garante condições mais dignas de habitação, tudo isso de modo célere e através do Poder Judiciário.

3.1 PROCEDIMENTO EMPREGADO

O procedimento empregado pelo Programa Moradia Legal é relativamente simples, pois foi concebido para ser célere e eficaz. Apesar disso, possui particularidades importantes, sobre as quais se passa a discorrer.

Partindo do fato de que a regularização fundiária plena é, por Lei, uma tarefa multidisciplinar, visto que demanda a inteligência de diversas áreas de conhecimento (aspectos econômicos, sociais, ambientais, urbanísticos etc.), o Município que optar por aderir ao projeto pode dispor de seu próprio pessoal, sem despendar recursos do erário (PML, 2023, p. 29), ou contratar as equipes técnicas privadas para o desempenho da REURB. É dizer, o Município aderente tem ao seu dispor duas opções para viabilidade do PML.

Se optar pela segunda hipótese, o risco dos apontamentos é assumido pelo contratado, de forma que a municipalidade *“precisará apenas coordenar/acompanhar os trabalhos, sendo seu desenvolvimento a encargo de empresas privadas”* (PML, 2023, p. 26). Quanto ao custeio do corpo técnico especializado, esse é suportado, em um primeiro momento, pela própria empresa cooperante, sendo vedada a prática de qualquer cobrança de serviço. Apenas posteriormente ao ajuizamento da ação de regularização no sistema eletrônico, a pessoa jurídica está autorizada a iniciar as cobranças parceladas em relação aos moradores interessados.

Aqui, vale sublinhar que os valores a serem pagos devem obedecer a um limite razoável, *“de acordo com a capacidade de pagamento de cada um dos participantes, que somente poderão ser exigidos após o ajuizamento do procedimento de regularização junto ao sistema PROJUDI”* (PML, 2023, p. 28), possibilitando que os moradores arquem os pagamentos em parcelas sociais. Tal circunstância, uma vez mais, ilustra o esforço dos idealizadores para que o programa seja acessível e efetivamente praticável.

Pertinente o comentário de que tal prática é admitida, à luz da redação vigente do parágrafo 2º, artigo 33 da Lei nº 13.465/2017 (incluída pela Lei nº 14.118/2021), que dispõe que *“Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial”*.

Seguindo à análise do procedimento, seja empregando seu próprio quadro de funcionários, seja contratando serviços privados para a execução do projeto, ao final da

elaboração das análises técnicas, o Município deve apresentar à Coordenadoria do programa um plano de trabalho detalhado, em que constem análises aprofundadas de risco ocupacional, ambiental e urbanístico. Em síntese, a responsabilização quanto a essa avaliação de risco depende da forma de contratação optada pela municipalidade (PML, p. 27):

(i) quando desenvolvido por ente privado, a esse, através de seu corpo técnico, incumbirá todo o desenvolvimento, sendo dever do município apenas subsidiar com aquilo que existente/disponível, assim como manifestar quando necessário em virtude das matérias de interesse público, como exemplo, de ordem urbanística; (ii) O ente privado firmará, inicialmente, um “Protocolo de Intenções”, de modelo preestabelecido e fornecido pelo Poder Judiciário, pelo qual são estipuladas as condições deste desenvolvimento.

Aprovado o plano de trabalho pelo setor competente do Poder Judiciário, o Município está autorizado a realizar o evento público de lançamento do programa mediante audiência, a qual deve ser acompanhada por autoridades judiciais. Somente aqui, após o atendimento dos requisitos técnicos mínimos do procedimento, em conformidade com a Lei nº 13.465/2017, é que se torna de conhecimento geral a possibilidade de regularização de determinada área.

Como se vê, até a aprovação do projeto, intencionalmente a informação ainda não é pública, “*como forma de evitar a propagação antecipada da expectativa de regularização a se realizar*” (PML/PR, 2023, p. 28). Nesse ponto, atenta-se para a preocupação do Programa com a coibição do fenômeno da especulação imobiliária, que se refere ao tratamento da terra – e especialmente dos imóveis urbanos – como expressão de capital disponível (Bastos, 2018).

Posteriormente, a ação de regularização fundiária está apta a ser proposta pelo morador interessado perante o Juízo de Registros Públicos da Comarca onde se situam os imóveis que serão regularizados.

A demanda caracteriza-se pela sua agilidade (Calixto, 2024). Não só por se tratar de procedimento de jurisdição voluntária e de tratamento prioritário, mas também pelo princípio da eficiência que rege a ação judicial²⁹. Em outros termos, pela própria essência do processo, a efetividade dos procedimentos é um imperativo, possibilitando que diligências junto às serventias sejam cumpridas com maior agilidade, por exemplo. Enfim, permitindo que o processo se perfaça de modo a alcançar seu fim em muito menos tempo.

²⁹ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Prosseguindo ao andamento processual, estando presentes todos os elementos documentais indispensáveis³⁰, e satisfeitos todos os demais requisitos do processo, inclusive técnicos, a sentença de procedência será transcrita no registro de imóveis, possibilitando a emissão formal de título de domínio, sendo que o Cartório executará ordens em prazo regimental. Resumidamente, a emissão da matrícula é autorizada pelo Magistrado, e a regularização fundiária é consumada na titulação, depois de percorrer a via judicial.

3.2 O PROGRAMA MORADIA LEGAL (TJPR) COMO EXPRESSÃO DA REURB

O envolvimento do Judiciário na realização de políticas públicas de habitação, tal como é o caso do Programa Moradia Legal, apesar de inabitual, já encontra respaldo na doutrina. Edésio Fernandes argumenta que a atuação direta de profissionais da área de direito, como *“por exemplo funcionários de registro, magistrados do Ministério Público para o governo, defensores públicos, advogados, juízes – também é crucial para ajudar a resolver os problemas jurídicos complexos acumulados ao longo dos anos”* (Fernandes, 2011, p. 23).

No mesmo sentido, vale o comentário de Eduardo Cambi e Eduardo de Lima Galduróz, encorajando o Judiciário na realização ativa da função social da propriedade (2015, p. 5):

Assim, cabe ao Judiciário, em razão da dimensão objetiva dos direitos fundamentais (eficácia irradiante), condicionar o exercício do direito de propriedade à sua função social. Isso para que a jurisdição possa efetivar os direitos fundamentais sociais e combater, nos termos delineados pela Constituição, as injustiças sociais, não servindo como defensora incondicional do patrimônio das classes mais abastadas (visão individualista e privatista), mas preocupando-se tanto com a destinação econômica quanto social da propriedade (e da posse).

³⁰ Conforme Relatório do PML/PR (2023), os documentos indispensáveis seriam: *“Procuração e documentos pessoais de cada morador (R.G., CPF, comprovação de estado civil)”*; *“Certidão expedida pelo Registro de Imóveis competente referente à área em regularização, contendo nesta a negativa de ação real ou reipersecutória e ônus reais, ou certidão negativa de propriedade”*; *“Planta Geral georreferenciada (malha e vértices) da área em regularização identificando sua localização, os lotes em regularização, as vias públicas (área e extensão), bem como seus confrontantes externos”*; *“Memoriais descritivos de cada lote em regularização, bem como da área total”*; *“Anotação de Responsabilidade Técnica (A.R.T.) da área levantada para regularização”*; *“Documentos que comprovem exercício e/ou aquisição da posse sobre o lote em regularização”*; e *“Documento específico expedido pela Prefeitura Municipal, identificando a área em regularização, e assegurando a característica consolidada e o enquadramento da localidade para fins de regularização fundiária, bem como o Estudo Municipal simplificado, que declare não se tratar de área de risco ou APP. O afastamento de áreas de risco pode ser aceito se fundamentado em bases oficiais, a exemplo dos atuais estudos realizados pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM)”*.

Como se viu, o trabalho desempenhado pelo Judiciário paranaense através do Programa Moradia Legal representa um importante meio de instrumentalização da regularização fundiária urbana. Não só isso, mas também se percebe que o Programa realiza a REURB em consonância com as diretrizes legais e sobretudo constitucionais que norteiam essa política pública habitacional, pelo que adquire ainda maior relevância.

O Programa atende a todos os requisitos e objetivos dispostos na Lei nº 13.465/2017, sejam eles econômicos, procedimentais, técnicos e sociais. Isto é, prevê a realização de projeto multidisciplinar por profissionais competentes, a participação popular na tomada de decisões, a inclusão daqueles em situação de vulnerabilidade econômica, a relevância ambiental e social do procedimento, dentre outros pontos que definem a REURB plena.

Assim sendo, não se trata de uma aventura do Judiciário, muito menos uma extrapolação legislativa pelo TJPR. Afinal, todas as etapas do Programa são suficientes para a instrumentalização da REURB e encontram respaldo legal.

Também, o Programa é voltado a atender o interesse social na efetivação das políticas públicas de habitação, que é a grande tendência positivada no ordenamento brasileiro. Além disso, visa a realização da regularização fundiária urbana em áreas histórica e sistematicamente negligenciadas pela administração pública, garantindo uma participação ativa do ente público na concretização dos títulos.

Realmente, aproxima a administração pública e o trabalho dos Magistrados de um cotidiano comum às cidades, experimentado pela grande massa urbana que habita os assentamentos informais. Conforme avalia o desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto, essa é a importância da regularização fundiária no combate às desigualdades (2024):

Uma casa regularizada fomenta um ambiente familiar organizado e, além dos benefícios implícitos e com o título de propriedade em mãos, os beneficiários podem realizar empréstimos perante a Caixa Econômica Federal, seja para melhorar suas residências ou para a realização de investimentos. Esses são apenas alguns exemplos de como a moradia digna traz benefícios às famílias agraciadas e atua com o intuito de mitigar a desigualdade social.

Ademais, cabe reiterar que, por meio do Programa, a regularização fundiária efetiva-se pela via do processo. Nessa orientação, é regida pelos princípios processuais consolidados nos Tribunais, tais como o da celeridade e efetividade, os quais, por sua vez, nem sempre são experimentados no procedimento administrativo típico da REURB. Em adição, possui tramitação prioritária, o que também corrobora o sucesso do PML.

Por isso mesmo, a realização da REURB pelo Programa carrega uma série de características singulares, mas que, sobretudo, favorecem o êxito da iniciativa do Judiciário paranaense como agente da regularização fundiária urbana.

4 CONCLUSÃO

Certamente, a moradia regular é um desafio experimentado pelos aglomerados urbanos e que motiva a articulação de entidades públicas a privadas no combate à inadequação fundiária.

No plano das políticas públicas, propriamente, diversas são as formas de tratar os assentamentos informais, seja por meio de instrumentos preventivos, tais como o planejamento urbano, ou corretivos, sendo esse o caso da regularização fundiária urbana.

Mesmo que a primeira categoria seja menos custosa à administração pública, não se descarta a importância de medidas contentivas, que instrumentalizem condições dignas de habitação, como é o caso da REURB.

Por isso, a regularização fundiária é um mecanismo importante para a gestão urbana e para a construção da cidade democrática, pois permite, de modo efetivo e abrangente, a realização de direitos constitucionalmente emanados, dentre eles a moradia digna e a função social da cidade e da propriedade. Igualmente, mostra-se relevante pensar outras maneiras de realizar a regularização fundiária urbana e valorizar iniciativas dessa natureza.

Até porque, a Lei nº 13.465/2017, além de prever as diretrizes gerais da REURB e seus objetivos, autoriza que essa política pública seja racionalizada de diferentes maneiras e executada por diversos agentes. Enfim, possibilitando o exercício da REURB de modo extensivo, mas sempre no sentido de promover condições mais dignas de habitação.

Nessa esteira, o Judiciário paranaense, ao assumir protagonismo na realização da REURB, passa a desempenhar um importante papel para a materialização de direitos constitucionalmente previstos, promovendo a regularização do parque habitacional pela via do processo e à luz dos princípios da celeridade e eficiência.

Justamente em razão disso, aliás, é que se deve considerar a reprodutibilidade do Programa Moradia Legal para outros Tribunais, já que essa iniciativa, além de instrumentalizar direitos fundamentais, mostra-se extremamente eficaz e viável.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et. al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, p. 53-74, 2006. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 46, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/38245>. Acesso em: 02 out. 2024.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Na rota do fogo**: especulação imobiliária em São Paulo. Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2018.1061132>. Acesso em: 26 set. 2024.

BEZERRA, João Manoel de Vasconcelos; HELAL, Diogo. **Direito à moradia e regularização fundiária**: discutindo o Programa Moradia Legal em Pernambuco. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/381>. Acesso em: 23 set. 2024.

BONAVIDES, Renata Soares; SALEME, Edson Ricardo. In: PIRES, Felipe Chiarello (Coord.); et. al. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Grupo Almedina, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584935505/>. Acesso em: 17 set. 2024.

BORGES, Isadora. **Zonas especiais de interesse social (ZEIS)**: das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. XX ENANPUR (2023). Disponível em: <http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Portal da Legislação, Brasília, DF, 6 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Portal da Legislação, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Portal da Legislação, Brasília, DF, 14 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Portal da Legislação, Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Portal da Legislação, Brasília, DF, 12 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14118.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Habeas Corpus 172.136/SP**, Órgão julgador: Segunda Turma, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Julgamento: 10/10/2020, Publicação: 01/12/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=172136&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 19 set. 24.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.197.779/RN**, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Julgamento: 25/10/2019, Publicação: 19/11/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414993/false>. Acesso em: 01 out. 2024.

CALIXTO, Abraham Lincoln Merheb. **Os Registros de Imóveis são parte imprescindível da regularização promovida pelo Programa Moradia Legal**. Assessoria da ARIPAR. Notícia publicada em 11 jul. 2024. Disponível em: <https://aripar.org/os-registros-de-imoveis-sao-parte-imprescindivel-da-regularizacao-promovida-pelo-programa-moradia-legal/>. Acesso em: 01 out. 2024.

CAMBI, Eduardo; GALDURÓZ, Eduardo de Lima. **Função social da posse e ações possessórias**: releitura do art. 927, inc. I, do CPC-1973 e perspectiva de interpretação para o artigo 561, inc. I, do NCPC. In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 40, n. 247, set. 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.15.PDF. Acesso em: 30 set. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª edição, Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes.; MENDES, Gilmar Ferreira.; SARLET, Ingo Wolfgang; et al. **Comentários à Constituição do Brasil – Série IDP**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>. Acesso em: 17 set. 2024.

Carta Mundial do Direito à Cidade. I Fórum Social Mundial em Porto Alegre, jan. 2001. Disponível em: <https://sp.unmp.org.br/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>. Acesso em: 16 set. 2024.

Censo do IBGE: 5% das cidades brasileiras concentram 56% da população. G1, BISCHOFF, Wesley. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/28/censo-do-ibge-5percent-das-cidades-brasileiras-concentram-56percent-da-populacao.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2024.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 14, n. 54, jan. 2006. Disponível em: <http://www.clemersoncleve.adv.br/wp-content/uploads/2016/06/A-efic%C3%83%C2%A1cia-dos-direitos-fundamentais-sociais.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

COSTA, Susana Henriques. **Controle judicial de políticas públicas**: relatório geral do Brasil. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 57, p. 207-243, jul./set. 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98640>. Acesso em: 17 set. 2024.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Instrumentos da política urbana**: art. 4º. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ Sérgio (Coord.). São Paulo: Malheiros, p. 71-86, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894621/mod_resource/content/0/04%20DALLARI.%20Instrumentos%20de%20politica%20urbana.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 set. 2024.

Déficit habitacional Brasil e Regiões. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2022) [conjunto de dados]. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2024.

Déficit habitacional municipal no Brasil. [conjunto de dados]. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954#?CSRF_TOKEN=4341e5a15ecc30eccc4c9d6f29c2f4b79fb16cde. Acesso em: 30 set. 2024.

FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento**: universalização, ressignificação e emancipação. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/6099>. Acesso em: 30 set. 2024.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. Cadernos Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano XV, n. 1, jan./jul. 2001. Disponível em: https://ippur.com.br/wp-content/uploads/2016/05/CI_Ano_XV_n1_jan-jul_2001.pdf. Acesso em: 16 set. 24.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas**. In: Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63990>. Acesso em: 16 set. 2024.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Foco em políticas fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, out. 2011. Disponível em:

<https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina/>. Acesso em: 30 set. 2024.

GONÇALVES, Thomas Nosch. **O processo de regularização fundiária urbana**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.107.2021.tde-10082022-145353>. Acesso em: 19 set. 2024.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/David-Harvey-Cidades-rebeldes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Agência de notícias Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Editoria: Estatísticas Sociais, 29 nov. 2010. Atualizado em 23 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas>. Acesso em: 30 set. 2024.

LIMA, Rafael Negreiros Dantas de; FERREIRA, Allan Ramalho; FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade. **A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) como solução jurisdicional prioritária**: uma diretriz para a atuação da Defensoria Pública na figura de custos vulnerabilis nos litígios coletivos possessórios urbanos. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. XIV CONADEP, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=42526>. Acesso em: 26 set. 2024.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira Vita. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira Vita (Coord.); et. al. **Regularização fundiária urbana**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MELO, Marcelo Augusto Santana. **O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária**. Revista dos Tribunais, Revista de Direito Imobiliário, v. 33, n. 69, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/82077>. Acessado em: 16 set. 2024.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MPPR recomenda ao Município de Curitiba revisão de norma sobre regularização fundiária na capital. Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/MPPR-recomenda-ao-Municipio-de-Curitiba-revisao-de-norma-sobre-regularizacao-fundiaria-na>. Acesso em: 17 set. 2024.

Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná [conjunto de dados]. Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), 2019. Disponível em: https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2023-01/resultados_da_pesquisa_de_necessidades_habitacionais_2019_-_resumo1.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná [conjunto de dados]. Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), 2023. Disponível em: https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2024-04/pesquisa_2023_resultados_ultima_versao.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção dos direitos sociais**: desafios do *ius commune* sul-americano. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 77, n. 4, out./dez. 2011. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/28316>. Acesso em: 19 set. 2024.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia**: urgências do Direito Constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson. Direito Constitucional Brasileiro: Teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

Programa Moradia Legal apresenta relatório de atividades de 2023. Comunicação do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 21 fev. 2024. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/programa-moradia-legal-apresenta-relatorio-de-atividades-de-2023/18319. Acesso em: 23 set. 2024.

Programa Moradia Legal (TJPR). **Relatório 2023**. 21 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/88163681/100932967/Relat%C3%B3rio+Moradia+Legal+com+Gr%C3%A1ficos.pdf/c862fb74-7865-4354-0fb2-d8da3f6c3092?t=1708627713219?download=true>. Acesso em: 30 set. 2024.

SALLES, Venício Antonio de Paula. **Regularização fundiária**: considerações sobre a Medida Provisória nº 459/2009, set. 2009. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/Acervo/2842?pagina=35>. Acesso em: 27 set. 2024.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **Direito urbanístico e regularização fundiária**. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 3, ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Acesso em: 17 set. 24.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1996. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001171249>. Acesso em: 19 set. 2024.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. 1. ed. Porto Alegre: Safe, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Safe, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOTTO, Débora. **Fontes de Custeio da Reurb**: O papel dos municípios. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

TJPR. **Provimento conjunto nº 02, de 20 de janeiro de 2020**. Institui o Programa Moradia Legal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Presidência e Corregedoria-Geral da Justiça. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/88163681/90120042/00.+PROVIMENTO+02.2023.pdf/ae15eae9-b281-f8cb-2f68-8c35957e7065?t=1719518064808?download=true>. Acesso em: 02 out. 2024.

TJPR. **Provimento conjunto nº 323/2024 PGP/GCJ**. Altera e acresce dispositivos ao Provimento Conjunto nº 02/2020 da Presidência e da Corregedoria-Geral da Justiça, de 29 de julho de 2020, que instituiu o Programa “Moradia Legal” no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/88163681/90120042/1.+PROVIMENTO+323.2024.pdf/53b666be-0acc-b90a-26c6-7ecb3b64482e?t=1719518078204?download=true>. Acesso em: 02 out. 2024.

TJPR e MPPR. **Termo de Cooperação Institucional nº 032/2020**. Termo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o Ministério Público do Estado do Paraná, para conjugação de esforços e ações entre os convenientes, com o único e específico fim de viabilizar os procedimentos necessários para concretização da regularização fundiária no Estado do Paraná, nesta etapa focada na titularização das moradias irregulares e passíveis de regularização. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/88163681/90125917/MINIST%C3%89RIO+P%C3%9ABLICO.pdf/7c9ca851-53f1-4f89-91bc-b048c3a27153?t=1697572859006?download=true>. Acesso em: 02 out. 2024.