



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

GIULIANNA ROLIM XIMENES

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE
DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB) EM OCUPAÇÕES DE ÁREAS PÚBLICAS POR POPULAÇÕES
VULNERÁVEIS - ESTUDO DE CASO NA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA
GRANDE**

**JOÃO PESSOA
2024**

GIULIANNA ROLIM XIMENES

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE
DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB) EM OCUPAÇÕES DE ÁREAS PÚBLICAS POR POPULAÇÕES
VULNERÁVEIS - ESTUDO DE CASO NA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA
GRANDE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Julian Nogueira de
Queiroz.

**JOÃO PESSOA
2024**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

X6d Ximenes, Julianna Rolim.

Desafios e perspectivas do direito à moradia digna: uma análise da implementação da lei da regularização fundiária urbana (REURB) em ocupações de áreas públicas por populações vulneráveis - estudo de caso na comunidade do Sítio Várzea Grande / Julianna Rolim Ximenes. - João Pessoa, 2024.

77 f.

Orientação: Julian Queiroz.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direito à Moradia Digna. 2. Áreas públicas. 3. REURB. I. Queiroz, Julian. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

GIULIANNA ROLIM XIMENES

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE
DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB) EM OCUPAÇÕES DE ÁREAS PÚBLICAS POR POPULAÇÕES
VULNERÁVEIS - ESTUDO DE CASO NA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA
GRANDE.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharela em
Direito.

Orientador: Dr. Julian Nogueira de
Queiroz.

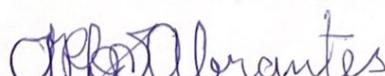
DATA DA APROVAÇÃO: 30 DE ABRIL DE 2024

BANCA EXAMINADORA:



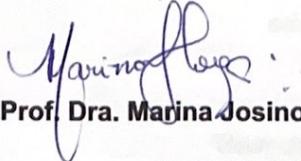
Prof. Dr. Julian Nogueira de Queiroz

(ORIENTADOR)



Prof. Me. Giorggia Petrucce Lacerda e Silva Abrantes

(AVALIADORA)



Prof. Dra. Marina Josino da Silva Souza

(AVALIADORA)

A Deus, por nunca ter me desamparado e por ter me guiado pelos caminhos da retidão e da sabedoria; que minha trajetória reflita gratidão à sua bondade.

À minha família, fonte constante de amor e de apoio, que me deu forças para perseguir meus sonhos e coragem para enfrentar os desafios deste mundo.

Aos meus amigos, tão poucos, mas tão valiosos, por estarem presentes nos momentos de escassez e de fartura.

Aos meus mestres da Universidade Federal da Paraíba, por todos os conhecimentos adquiridos e por terem sido essenciais na formação de quem sou hoje.

"Bem-aventurados os que têm fome e sede de justiça, porque serão fartos." (Mateus 5:6)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me sustentado e guiado durante essa trajetória, concedendo-me forças para enfrentar os momentos mais desafiadores. Por Sua generosidade e graça incomparáveis, que ultrapassam qualquer merecimento próprio, e por fortalecer minha fé, minha mais preciosa fonte de força e perseverança nesta jornada.

Aos meus amados pais, Luciana e Ricardo, que, desde os meus primeiros passos, incentivaram-me, incansavelmente, na busca pelo conhecimento. A vocês devo o ensinamento precioso de que o esforço nunca é em vão. À minha mãe, minha fortaleza, cuja humildade e bondade são fontes inesgotáveis de inspiração. Ao meu pai, que sempre fez tudo por mim e é minha maior referência profissional, exemplo de inteligência e determinação. Suas lições e apoio foram fundamentais para minha trajetória até aqui.

À minha amada irmã, Giovanna, egressa desta Universidade Federal da Paraíba, que é a pessoa mais estudiosa que conheço e, desde pequena, foi um exemplo inspirador para mim, guiando-me em cada passo que dei ao longo desta jornada acadêmica. Sua dedicação e determinação são fontes de motivação e orgulho.

Às minhas avós, Wilma, Luci e Bá (por afetividade), que, com seus olhares de amor e benevolência, foram conforto para minha alma. Muitas vezes, ainda que sem compreenderem todos os detalhes, foram as responsáveis por recarregar minhas energias nos momentos mais exaustivos.

A Thiago, meu namorado, por ter me acompanhado em cada passo na realização deste trabalho. Seu constante lembrete de que “tudo é possível” e suas palavras de encorajamento foram fundamentais. Obrigada por todo apoio, conforto e segurança, bem como por acreditar em mim, muitas vezes, mais do que eu mesma. Amo você.

A Julian, meu orientador, que acreditou no meu potencial desde o início e foi essencial para a realização deste trabalho. Sua excelência, enquanto profissional e ser humano, é realmente inspiradora. Minha mais profunda gratidão.

Aos meus colegas de curso, Heloísa, Marília, Letícia, Maria Luiza, Rita, Sarah, Miguel, Luís Arthur e Pedro Jorge, que estiveram ao meu lado desde 2019, nas trincheiras e na bonança. Vocês trouxeram brilho aos meus dias, e tornaram minha

jornada acadêmica leve e cheia de amor. Torço por vocês como torço por mim mesma.

A Lara, Flávia e Maria Alyce, minhas melhores amigas, consideradas irmãs de alma, que foram essenciais para eu chegar até aqui. Faltam palavras para expressar minha mais profunda gratidão por todo ombro, suporte e ouvidos que me foram concedidos nessa jornada. Carrego muito de vocês em mim, minhas fontes de inspiração e de força diárias. Amo vocês.

A todos os servidores da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba, por todos os ensinamentos em meus períodos de estágio. Obrigada por acreditarem em mim e por me inspirarem profissionalmente.

Às minhas amigas, estagiárias do Ministério Público Federal na Paraíba, Maria Alyce, Mariana, Maria Eduarda, Letícia, Isadora e Laís, pela companhia e apoio em cada dia de trabalho. Vocês tornaram meus dias mais felizes, indo muito além do que simples colegas de trabalho, mas verdadeiras amigas que levarei para a vida. Minha mais profunda gratidão.

Aos servidores do 1º Ofício da Procuradoria da República na Paraíba, Liliane, Manoel, Josafá, Ana Laura e Pablo, que me passaram muitos conhecimentos nos meus dois anos de estágio no MPF/PB e, além disso, desenvolveram comigo uma relação de amizade singular. Vocês são extremamente importantes para mim.

A José Godoy, Procurador da República titular do 1º Ofício PRPB, meu chefe de estágio nos dois anos de MPF/PB, por ter me ensinado que manter o olhar humano, empático e solidário no tratamento com as pessoas é o maior diferencial que podemos ter enquanto profissionais. Obrigada por me capacitar, por acreditar no meu potencial e por me colocar diante de desafios que eu nem sabia que era capaz de enfrentar. Saiba que a profissional que me tornei é a que ainda serei carregam muito de você.

A Joabson Porto, chefe de gabinete do 1º Ofício PRPB e meu supervisor de estágio nos dois anos de MPF/PB, por ter me instruído da melhor forma possível e por ter sido minha inspiração para definir o tema deste trabalho, bem como para realizá-lo. Obrigada por ter se tornado meu maior referencial de competência profissional, por todo o incentivo e por todos os conselhos. Você foi essencial para que eu chegasse até aqui.

E, por fim, a todos os docentes e à comunidade acadêmica da Universidade Federal da Paraíba, por todos os ensinamentos adquiridos em meus cinco anos de curso.

*"O cortiço é a moradia do desamparo, onde
cada tijolo é a testemunha silenciosa da luta
diária pela sobrevivência e do sonho de um
futuro mais digno."*

- "O Cortiço", Aluísio Azevedo.

RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo primordial avaliar se há efetividade na concessão do direito real de propriedade, por meio dos instrumentos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 13.465/2017, para solucionar o problema de acesso à moradia enfrentado pelas comunidades de pessoas vulneráveis que ocupam áreas públicas, considerando o caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, garante o direito à moradia como um direito fundamental social para todos os cidadãos brasileiros. No entanto, o processo de urbanização nas cidades brasileiras tem sido marcado pelo crescimento desordenado, resultando na falta de moradia adequada e na ocupação irregular de áreas públicas e de risco. A falta de segurança jurídica na ocupação das habitações deixa os moradores sem proteção legal para viver com dignidade, sendo considerados como ocupantes precários, sofrendo com ameaças de remoção forçada. A Lei nº 13.465/17 foi criada para garantir segurança jurídica da posse e, consequentemente, o direito à moradia digna e à cidade, aos moradores de baixa renda de assentamentos informais, que não possuem o direito real de propriedade. Com a REURB, esses assentamentos informais são integrados ao ordenamento territorial urbano, permitindo a titulação de propriedade urbana. Em vista disso, o trabalho esmiúça conceitos importantes como o da moradia digna, segurança jurídica da posse, REURB-S e legitimação fundiária. Na elaboração desta monografia, empregou-se uma abordagem qualitativa. Para esse propósito, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica, que incluiu publicações de natureza informativa, tais como livros, artigos acadêmicos, sites de internet e outras fontes.

Palavras-chave: Direito à Moradia Digna; Áreas Públicas; REURB.

ABSTRACT

The main objective of this work is to assess the effectiveness of granting real property rights through urban land regularization instruments provided for in Law nº 13.465/2017, to address the housing access problem faced by vulnerable communities occupying public areas, considering the case of the Várzea Grande Community. The Federal Constitution of 1988, in its article 6, guarantees the right to housing as a fundamental social right for all Brazilian citizens. However, the process of urbanization in Brazilian cities has been marked by uncontrolled growth, resulting in a lack of adequate housing and irregular occupation of public and risky areas. The lack of legal security in housing occupation leaves residents without legal protection to live with dignity, being considered precarious occupants, suffering from threats of forced removal. Law nº 13.465/17 was created to ensure legal security of possession and, consequently, the right to decent housing and to the city, for low-income residents of informal settlements, who do not have real property rights. With the REURB, these informal settlements are integrated into urban land use planning, allowing for urban property titling. Therefore, the work delves into important concepts such as decent housing, legal security of possession, REURB-S, and land regularization. In the elaboration of this monograph, a qualitative approach was employed. For this purpose, extensive bibliographic research was carried out, including informative publications such as books, academic articles, websites, and other sources.

Key-words: Right to Decent Housing; Public Areas; REURB.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	16
2.1 A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO HUMANO SOCIAL NA ORDEM INTERNACIONAL E CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	16
2.2 PANORAMA FÁTICO DO ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL E A OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS POR COMUNIDADES VULNERÁVEIS	24
2.3 A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO PRESSUPOSTO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA	30
3 IMPACTOS E PERSPECTIVAS DA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N° 13.465/2017) NO CENÁRIO BRASILEIRO	36
3.1 HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA LEI N° 13.146/2017 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SEUS OBJETIVOS	36
3.2 PRINCIPAIS CONCEITOS DA LEI N° 13.465/17, PROCEDIMENTO LEGAL PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA REURB E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	43
3.3 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO ALTERNATIVA AOS PROBLEMAS DE ACESSO À MORADIA DIGNA PARA AS COMUNIDADES INSTALADAS EM ÁREAS PÚBLICAS	50
4 ESTUDO DE CASO DA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE, COM BASE NA AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE N° 0804063-09.2014.4.05.8200 E NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO N° 1.24.000.000786/2023-72 (MPF/PB)	55
4.1 HISTÓRICO E ASPECTOS DA OCUPAÇÃO, PELA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE, DAS MARGENS DA FERROVIA OPERADA PELA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., EM SAPÉ-PB	55
4.2 JUDICIALIZAÇÃO DO CASO E INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ..	58
4.3 ANÁLISE DO DIREITO À CONCESSÃO DO TÍTULO DE PROPRIEDADE, NA MODALIDADE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA, PELA REURB-S, PARA A COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE	63

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar se a Regularização Fundiária Urbana (REURB), prevista na Lei nº 13.465/2017, tem sido eficaz para solucionar o problema de acesso à moradia digna enfrentado pelas populações de baixa renda que ocupam áreas públicas, considerando o caso concreto da Comunidade do Sítio Várzea Grande, localizada em Sapé/PB, objeto de Procedimento Administrativo, que tramita no Ministério Público Federal na Paraíba sob o nº 1.24.000.000786/2023-72, e da Ação de Reintegração de Posse nº 0804063.09.2014.4.05.8200.

O direito à moradia digna foi reconhecido como direito humano com a aprovação do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591, de 1992. O seu art. 11, item 1, do mencionado dispositivo legal, postula que “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Somado a isso, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, *caput*, prevê o direito à moradia como direito fundamental social, que deve ser assegurado a todos os cidadãos brasileiros. No entanto, o direito à moradia deve ser conferido de forma digna, não apenas concedendo ao cidadão um teto, mas um espaço que garanta condições adequadas para a convivência em sociedade, como o acesso a serviços básicos, saúde, salubridade, conforto, lazer, entre outros.

O Brasil é um dos países do mundo com uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social. Esta situação, associada à ausência de democratização do acesso à terra e, portanto, à concentração fundiária, à falta de infraestrutura urbana e à pouca efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda fez com que a ocupação informal do solo se tornasse uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades.

Portanto, as ocupações informais foram a principal forma, ou mesmo a única, que famílias de baixa renda encontraram para solucionar o seu problema de moradia. Nessas ocasiões, o direito à moradia digna é cerceado, tendo em vista que a permanência das pessoas em suas habitações é ameaçada.

Sem a segurança jurídica da permanência nas habitações, os moradores não têm proteção legal para viver com dignidade, já que seu grupo é conhecido como um

fato sempre precário e, muitas vezes, contrário ao direito de propriedade. Estes moradores tendem a viver com o temor de ameaças de ameaças despejo, o que compromete sua qualidade de vida, já que a insegurança dificulta algumas situações normais e importantes da vida cotidiana. Essa segurança, negada aos moradores de ocupações irregulares, deveriam decorrer da proteção ao direito à moradia.

O que ocorre, na prática, é que o Estado ajuíza ações de reintegração de posse contra essas ocupações, ainda que o bem público ocupado esteja desafetado. Embora o Estado reivindique a reintegração de posse nessas situações, reconhece-se que muitas dessas ocupações existem há anos, levantando questões sobre o direito à moradia, protegido pela Constituição Federal de 1988, e a função social da propriedade.

O debate sobre esse tema é relevante socialmente, pois existe um embate entre a alegação de que bens públicos não devem ser ocupados por particulares e a primazia do direito humano à moradia adequada, especialmente considerando que a maioria dos ocupantes são pessoas de baixa renda desprovidas de residência.

Nesse sentido, surge a Lei da Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017), a partir da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, que tem como um de seus objetivos garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI). Ademais, o art. 13, I, do dispositivo legal, institui que a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é “a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”.

Observa-se, quando da análise do ordenamento jurídico brasileiro, que a Lei da REURB tem como fim conferir segurança jurídica aos moradores de baixa renda de assentamentos informais, que apesar de exercerem posse, não detêm o direito real de propriedade. Logo, com a Regularização Fundiária Urbana, tais núcleos informais, que, na maioria das vezes, assentam-se em áreas públicas, são incluídos no ordenamento territorial urbano, possibilitando a titulação de propriedade urbana.

Por sua vez, a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda se insere no processo de democratização do acesso à terra e exercício pleno do direito à moradia, por meio da garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica da posse.

Destarte, eis a questão central a ser discutida no presente trabalho: há efetividade na implementação da REURB-S, prevista na Lei da Regularização

Fundiária Urbana (REURB), no acesso à moradia digna para comunidades de baixa renda que ocupam áreas públicas, considerando o caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande?

Assim, o presente trabalho propõe avaliar se há efetividade na concessão do direito real de propriedade, por meio da REURB-S (Lei nº 13.465/2017), para solucionar o problema de acesso à moradia enfrentado pela Comunidade do Sítio Várzea Grande. Portanto, busca mostrar como o direito à moradia foi consolidado, no sistema constitucional brasileiro, como direito fundamental, que implicações são causadas pela sua não efetivação e qual a importância da segurança jurídica do direito de propriedade.

Ademais, tem como se dá a aplicação da Lei nº 13.465/2017 no intuito de solucionar o problema da ocupação de áreas públicas por populações de baixa renda com fins de moradia. Por fim, mostrar como se deu a instalação da Comunidade do Sítio Várzea Grande na linha ferroviária operada pela empresa FTL – FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A. (atual responsável pelas obrigações da TLSA – Transnordestina Logística S.A.), em Sapé, conferir se a comunidade em questão possui direito à REURB-S e se tal direito está sendo efetivado.

Na investigação jurídica do presente trabalho, será predominantemente utilizado o método hipotético-dedutivo, pois são levantadas possibilidades postuladas a fim promover a problematização e identificação do alicerce da hipótese trazida, com a finalidade do presente estudo servir de ferramenta para a análise crítica sobre o acesso à moradia digna por populações vulneráveis que ocupam áreas públicas, por meio da efetivação da REURB-S, considerando o caso concreto da Comunidade do Sítio Várzea Grande.

A técnica de pesquisa a ser seguida será a documentação indireta, pois será realizada por meio da interpretação de textos. O trabalho será construído a partir de pesquisas teóricas e bibliográficas, no que compreende doutrinas, artigos científicos e análise de normas jurídicas relacionadas ao tema em questão, bem como a partir de informações e documentos extraídos do processo judicial nº 0804063.09.2014.4.05.8200 e do Procedimento Administrativo nº 1.24.000.000786/2023-72.

Inicialmente, no primeiro capítulo, será apresentado um panorama geral do direito à moradia digna no ordenamento jurídico brasileiro, bem como nas implicações causadas pela sua falta de acesso adequado. Logo após, no segundo capítulo tratar-

se-á do direito à REURB-S e como tal instrumento é utilizado na concessão do direito à propriedade para as populações vulneráveis que ocupam áreas públicas, por lhes ser cerceado o direito à moradia digna.

Por fim, no terceiro capítulo, será realizado estudo de caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, a partir de informações e relatos documentais extraídos do processo judicial nº 0804063.09.2014.4.05.8200 e do Procedimento Administrativo nº 1.24.000.000786/2023-72, que tramita na Procuradoria da República na Paraíba.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para compreender plenamente a problemática do acesso à moradia digna no Brasil, é fundamental analisar a evolução da ordem jurídica constitucional brasileira e como o direito à moradia digna foi progressivamente incluído no rol de direitos fundamentais, merecedores de ampla proteção e garantia.

No entanto, apesar do direito à moradia digna estar previsto em instrumentos normativos da ordem internacional e nacional, a realidade do acesso à moradia digna no Brasil ainda enfrenta grandes desafios. O *déficit* habitacional, a desigualdade socioeconômica, a falta de políticas públicas efetivas e a especulação imobiliária são alguns dos principais obstáculos que impedem a realização plena desse direito para milhões de brasileiros, que ficam à margem da sociedade.

Nesse cenário, parte da população mais vulnerável acaba por ocupar assentamentos informais, muitas vezes, em terrenos públicos. Essa perspectiva legal cria um cenário complexo e desafiador para os ocupantes, que muitas vezes enfrentam ações de despejo e reintegração de posse, mesmo em casos onde a ocupação ocorre em áreas públicas há anos. Tal abordagem reflete uma lacuna entre a letra da lei e a realidade social, de forma que a garantia do direito à moradia para essas comunidades é frequentemente negligenciada.

No presente capítulo, será retratado como o direito à moradia adequada foi consagrado na ordem jurídica internacional e na brasileira, fazendo um paralelo com o direito à cidade. Ademais, será exposto como se deu o processo de urbanização no Brasil, e como as populações mais vulneráveis começaram a ocupar áreas públicas. Por fim, será demonstrado como a segurança jurídica da posse é essencial para a garantia do direito à moradia digna.

2.1 A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO HUMANO SOCIAL NA ORDEM INTERNACIONAL E CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

De acordo com os ensinamentos de Alexandre Pinto (2009, p. 126), os direitos fundamentais são direitos representativos das liberdades públicas, que constituem

valores eternos e universais, impondo ao Estado fiel observância e amparo irrestrito. Conforme esse autor:

Constituem os direitos fundamentais legítimas prerrogativas que, em um dado momento histórico, **concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade dos seres humanos, assegurando ao homem uma digna convivência, livre e isonômica**. Vê-se, portanto, que **os direitos fundamentais representam o núcleo inviolável de uma sociedade política, com vistas a garantir a dignidade da pessoa humana**, razão pela qual não devem ser reconhecidos apenas formalmente, mas efetivados materialmente e de forma rotineira pelo Poder Público (Galvão Pinto, 2009, p.126, grifos nossos).

No pensamento do mesmo autor, os direitos humanos são oriundos da própria natureza humana e possuem caráter inviolável, intemporal e universal, enquanto os direitos fundamentais são os direitos do homem jurídico, institucionalizados e amparados objetivamente em determinada ordem jurídica. Observe-se:

Os direitos do homem são oriundos da própria natureza humana e possuem caráter inviolável, intemporal e universal, sendo válidos em todos os tempos e para todos os povos. Já os direitos fundamentais são os direitos do homem jurídico, institucionalizados e amparados objetivamente em determinada ordem jurídica concreta, ou seja, os direitos fundamentais são os direitos do homem, garantidos e limitados espaço temporalmente, o que implica no reconhecimento de que **enquanto os direitos do homem são decorrentes da própria natureza humana, possuindo, destarte, caráter inviolável, intemporal e universal, os direitos fundamentais são os direitos vigentes numa específica ordem jurídica**. Pode-se afirmar, nessa linha de raciocínio, que fundamentais são os direitos objetivamente reconhecidos e positivados na ordem jurídica de um Estado, que são espacial e temporariamente delimitados, e **os direitos humanos são reconhecidos nos documentos internacionais, independentemente de qualquer vinculação do indivíduo com uma dada ordem constitucional** (Galvão Pinto, 2009, p. 127, grifos nossos).

A moradia adequada é pressuposto para que os indivíduos possam exercer plenamente a sua cidadania e desenvolver sua personalidade, sendo requisito para que haja um padrão de vida adequado (De Melo e Marçal, 2016, p. 139). O direito à moradia - também tratado nos textos normativos como “direito à habitação” e “direito ao alojamento” - é de grande relevância, sendo disciplinado em legislações nacionais como internacionais.

Referem-se a esse direito muitos documentos internacionais, sendo os mais relevantes a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Recomendação Geral n. 4 do Comitê das Nações

Unidas para os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Agenda Habitat II). No âmbito nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elevou o direito à moradia ao *status* de direito fundamental social, de modo que a esse deve ser garantida máxima proteção estatal (Mastrodi e Alves, 2017, p. 32).

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o direito à moradia digna passou a incorporar o rol dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente como universais, ou seja, que são aceitos e aplicáveis em todo o mundo, devendo ser garantidos a todas as pessoas. Esse diploma normativo reconheceu o direito à moradia como elemento essencial para uma vida adequada, *in verbis*:

Artigo 25º, 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para que ela garanta e à sua família a saúde e o bem-estar, **principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários**, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por situações independentes da sua vontade. (ONU, 1948, grifos nossos)

Após a promulgação da Declaração, vários tratados internacionais estabeleceram que os Estados têm o dever de respeitar, promover e proteger o direito à moradia adequada, como a Convenção de Genebra sobre o estatuto dos refugiados (ACNUR), os Comentários Gerais 04 e 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, entre outros. Cabe mencionar que a garantia desse direito se deu novamente em 1966, com o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), em seu artigo 11.1, *in verbis*:

ARTIGO 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (ONU, 1966, grifos nossos)

O PIDESC determina que os Estados-partes assumam o dever de garantir a promoção da moradia adequada, a qual depende de outras garantias para sua efetivação. Destarte, a moradia adequada pressupõe, além do teto e das quatro

paredes, integração da moradia ao bairro e à cidade, com presença de equipamentos e serviços públicos essenciais, como saúde, educação, transporte, lazer etc. (Mastrodi e Isaac, 2016, p. 736).

Em 1991, foi editada a Recomendação Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, que foi um marco no tocante à regulamentação do direito à habitação adequada (Mastrodi e Alves, 2017, p. 33). Nos termos da Recomendação, o direito humano à habitação adequada é derivado do direito a um nível de vida adequado, e é de central importância para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que, cerceado o direito à moradia adequada, muitos outros direitos humanos são lesados.

De acordo com o Comitê, o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido restrito, isto é, tal garantia não é efetivada apenas com a concessão de um abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça do indivíduo. Pelo contrário, o direito à moradia adequada se equipara mais propriamente como um direito a viver com segurança, paz e dignidade, devendo ser garantido a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos.

Em conformidade com o “item 8” da Recomendação nº 4, a concepção de adequação é relevante em relação ao direito à habitação, sendo determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores. O Comitê elenca, contudo, 7 (sete) aspectos da adequação da moradia, que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular, sobre os quais trataremos brevemente.

O primeiro aspecto é a “segurança legal de posse”, sobre o qual trataremos no terceiro subtópico deste capítulo. O segundo aspecto é a “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura”. Uma moradia adequada deve conter facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição, devendo os indivíduos terem acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência (CDESC, 1991).

O terceiro aspecto é o “custo acessível”. Nessa perspectiva, os custos financeiros de um domicílio não podem comprometer ou ameaçar a obtenção e a satisfação de outras necessidades básicas. Portanto, os Estados-partes têm a responsabilidade de garantir que a parcela dos custos relacionados à habitação seja,

em geral, ajustada aos níveis de renda, incluindo a disponibilidade de subsídios habitacionais para aqueles que não têm capacidade financeira para arcar com os custos da moradia, bem como oferecer formas e níveis adequados de financiamento habitacional que reflitam adequadamente as necessidades de habitação (CDESC, 1991).

O quarto aspecto é a “habitabilidade”. A habitação adequada deve ser habitável, isto é, prover aos habitantes com espaço adequado para protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença, garantindo sua segurança física. O quinto aspecto é a “acessibilidade”. As habitações adequadas devem ser acessíveis também aos grupos desfavorecidos - idosos, crianças, pessoas com deficiência física, vítimas de desastres naturais, entre outros -, aos quais deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada (CDESC, 1991).

Nesse sentido, o Comitê determina que leis e políticas habitacionais devem levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos, e que, internamente, os Estados-partes devem constituir uma meta central de políticas para aumentar o acesso à terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade. Assim, os Estados-partes possuem a obrigação de desenvolver políticas que objetivem a garantia do direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade (CDESC, 1991).

O sexto aspecto é a “localização”. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, a serviços de saúde, a escolas, creches e a outras facilidades sociais. Ademais, as habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos moradores (CDESC, 1991).

O sétimo e último aspecto é a “adequação cultural”. A forma de construir habitações, os materiais utilizados e as políticas subjacentes devem permitir uma expressão adequada da identidade e diversidade cultural das comunidades. As ações tomadas para o desenvolvimento ou modernização habitacional devem garantir que as dimensões culturais não sejam comprometidas e que, além disso, sejam asseguradas facilidades tecnológicas modernas, entre outros aspectos (CDESC, 1991).

Por meio da ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 1992 pelo Brasil, o direito à moradia tornou-se um

direito fundamental, conforme estabelecido pelo parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal, que determina que os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é parte têm status constitucional. Além disso, em 2000, o direito à moradia foi explicitamente reconhecido como um direito fundamental com a inclusão do artigo 6º na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 26 (Mastrodi e Alves, 2017, p. 32).

Na verdade, desde 1988, a Constituição já reconhece, por meio do Poder Constituinte Originário, que a moradia é uma necessidade básica de todo trabalhador ou de sua família, conforme estabelecido pelo artigo 7º, IV. Da mesma forma, o artigo 23, IX, da Constituição determina que o Estado, em suas três esferas, deve promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, além de estimular programas de construção de moradias (Mastrodi e Alves, 2017, p. 32).

Na ordem constitucional brasileira, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º). O Estado brasileiro, ademais, se responsabiliza constitucionalmente pela política de desenvolvimento urbano (art. 182), acesso à saúde (art. 196), educação (art. 205), seguridade social (arts. 194 e 203) e proteção à família (art. 226).

Neste seguimento, a introdução da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, em 1996, também referida como “Agenda Habitat II”, destacou o direito à moradia como um elemento fundamental para garantir uma vida digna.

Nesta conferência, foi enfatizado que uma moradia adequada vai além de simplesmente ter um teto sobre a cabeça. Esta também engloba aspectos como privacidade suficiente, espaço adequado, acesso físico, segurança, estabilidade estrutural e durabilidade, bem como iluminação, aquecimento e ventilação adequados. Além disso, inclui infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água e instalações sanitárias, coleta de lixo, qualidade ambiental saudável, localização acessível em relação ao trabalho e às facilidades básicas, tudo a um custo razoável (Outeiro, Dias e Nascimento, 2020, p. 167).

Assim, o direito à moradia digna não se refere apenas a ter um lugar para habitar, mas é parte integrante do direito a um padrão de vida adequado, devendo ser compreendido nesse contexto. Além disso, o direito à moradia adequada não se limita à própria estrutura casa, ou seja, não se refere apenas a um teto. A moradia deve ser

entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que ali habita.

Ademais, a Agenda Habitat afirma, em seu parágrafo 75, que “o acesso à terra e à segurança legal da ocupação constituem o fundamento essencial da disponibilização de uma habitação condigna a todas as pessoas” (ONU, 1996). Embora o Brasil tenha assinado a Agenda Habitat II, em 1996, ainda não foi realizado o processo de ratificação desse documento internacional, o que seria necessário para que suas disposições pudessem ser exigidas, internamente, do Estado brasileiro.

No âmbito do sistema regional de proteção aos direitos humanos, o Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, foi ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, e, em seu artigo 26, estabelece que os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas para garantir progressivamente a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, utilizando todos os recursos disponíveis (OEA, 1992). Logo, isso implica implicitamente o reconhecimento do direito à habitação, não obstante não haja a previsão expressa desse direito.

Além disso, a doutrina contemporânea reconhece que, hoje, a proteção do direito à moradia, tanto no direito pátrio como no âmbito do direito internacional, está intimamente ligada à realização do direito à cidade. A noção de “Direito à Cidade”, proposta, inicialmente, pelo filósofo Henri Lefebvre, em 1968, está associada ao direito ao uso pleno da cidade pelo cidadão (Tavolari, 2016).

Para Lefebvre, citado por Harvey (2012), a cidade tem um conteúdo prioritariamente social, mais que político e econômico, pois é o lugar privilegiado da reprodução da vida e da humanização do homem, e o conteúdo concreto do espaço urbano é a reunião dos diferentes e sua característica de ser o lugar do encontro e da criatividade, da criação do novo, da produção concreta de relações sociais concretas. Nesse sentido, de acordo com Harvey (2012, p. 74):

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. **Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.** A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. (Harvey, 2012, p. 74, grifos nossos).

Na mesma direção, Pedro Jacobi (1986) leciona:

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. (Jacobi, 1986, p. 22).

Conforme o artigo 31 da Constituição do Equador, o direito à cidade é o direito ao pleno gozo da cidade e de espaços públicos, sob os princípios da sustentabilidade, da justiça social, do respeito às diferentes culturas urbanas e do equilíbrio entre o urbano e o rural. O Equador foi pioneiro, em sua constituinte, quanto à referência na promoção dos direitos sociais e na busca por soluções para os desafios habitacionais enfrentados pelo país, tendo influenciado todo o cenário latino-americano, posto que foi marco para a definição do conceito do direito à cidade. Assim, o direito à cidade é baseado na gestão democrática, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania.

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser o coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis (Saule Júnior, 2016, p. 75).

O direito à cidade é, portanto, um direito coletivo existente, como o direito dos habitantes presentes e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis como um bem comum, sendo aplicável a todas as cidades e assentamentos humanos, dentro dos sistemas jurídicos nacionais. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva; a cidade com maior participação política; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade; a cidade com igualdade de gênero; a cidade com diversidade cultural; a cidade com economias inclusivas; a cidade com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos (Saule Júnior, 2016, p. 75).

Destarte, houve o alargamento conceitual do direito à moradia, que implica na ampliação de cobranças sobre o Poder Público, para que qualifique os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional. Sendo assim, os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade (Fernandes e Alfonsin, 2014, p. 19).

Logo, a relação intrínseca do direito à moradia com o direito à cidade e com as funções sociais da cidade e da propriedade revelam que sua proteção deve estar também inserida no contexto da proteção à ordem urbanística, que pressupõe a defesa dos direitos materiais previstos na CF/1988 e no Estatuto da Cidade, bem como nas demais normas relacionadas à política urbana e à realização do direito à cidade (Bueno, 2002, p. 405).

2.2 PANORAMA FÁTICO DO ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL E A OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS POR COMUNIDADES VULNERÁVEIS

Após compreendermos a importância do direito à moradia adequada, considerando também o direito à cidade, torna-se fundamental analisar o processo de urbanização no Brasil e seu impacto na configuração atual da habitação no país.

O desenvolvimento da vida urbana no Brasil é um fenômeno relativamente recente. Durante o período colonial, a atividade econômica estava principalmente centrada na agricultura, com poucos núcleos urbanos ao longo do litoral. A migração rural para as cidades foi impulsionada por diversos fatores, incluindo as oportunidades de emprego geradas pela industrialização e comércio, bem como melhores acesso à educação e saúde, além da busca por uma qualidade de vida superior às condições precárias do campo. Essa dinâmica desempenhou um papel central no crescimento urbano do país (Ugeda Júnior, 2014, p. 105).

O processo de urbanização, que marca a transição das populações rurais para as urbanas, teve início nas últimas décadas do século XIX, intensificando-se no início do século XX com a industrialização nas cidades do sudeste brasileiro. No entanto, foi após a Segunda Guerra Mundial que esse processo se acelerou, levando a uma significativa mudança demográfica (Ugeda Júnior, 2014, p. 105). A população urbana,

que representava menos de 10% do total em 1920, aumentou para cerca de 16% em 1940, atingindo mais de 30% em 1960 e continuando a crescer rapidamente nas décadas seguintes, alcançando 84,3% em 2010 (IBGE, 2010).

No início do século XX, apenas 10% da população brasileira residia em áreas urbanas. Ao longo do século XX, o processo de urbanização ganhou impulso, especialmente a partir de 1940, em consonância com a industrialização. Em 1940, cerca de 26,3% da população vivia em centros urbanos, totalizando aproximadamente 18,8 milhões de habitantes. Ao final do século, a taxa de urbanização atingiu 81,2%, abrigando cerca de 138 milhões de pessoas. Isso implicou na necessidade de desenvolver cidades para acolher uma quantidade substancial de aproximadamente 120 milhões de indivíduos em apenas seis décadas. A partir de 1960, a população brasileira tornou-se majoritariamente urbana, conforme dados dos censos do IBGE (Maricato e Magami, 2021, p. 23).

Desde as décadas de 1970 e 1980, o Brasil testemunhou um intenso processo de urbanização, caracterizado pelo crescimento informal das cidades, sem planejamento adequado por parte do poder público. Isso resultou em um aumento exponencial de assentamentos informais e favelas, refletindo a incapacidade de absorção da mão de obra pelo mercado de trabalho urbano e a falta de acesso aos serviços básicos devido aos baixos salários e à limitada implementação de políticas públicas (Cappelli, Dickstein, Locatelli e Gaio, 2021, p. 3).

Nos países em desenvolvimento, a demanda por emprego nas áreas urbanas excede a oferta disponível, enquanto os baixos salários e a escassez de políticas públicas adequadas dificultam o acesso aos bens básicos. Como resultado, surgem nas metrópoles as periferias, caracterizadas pela precariedade das condições habitacionais, dos meios de transporte e do saneamento básico (Ugeda Júnior, 2014, p. 104).

No Brasil, o intenso fluxo migratório do campo para a cidade, aliado à falta de oportunidades de trabalho nos setores secundário e terciário, acarretou consequências como a expansão das favelas e o crescimento do mercado informal. Esse movimento, inicialmente encarado como uma chance de melhoria na qualidade de vida, expôs uma parte significativa da população à pobreza e a condições de vida ainda mais adversas do que as encontradas no ambiente rural (Ugeda Júnior, 2014, p. 105).

Nas cidades do Brasil, é frequente deparar-se com problemas decorrentes da intensa urbanização iniciada aproximadamente no meio do século passado, tais como o aumento da densidade populacional, a falta de planejamento urbano, que resultaram em questões ambientais, disparidades sociais, altos índices de criminalidade, ocupação irregular do solo e desafios na mobilidade urbana, entre outros impactos negativos. Isso evidencia que a urbanização não é um fenômeno estático, mas sim em constante evolução, o que torna a compreensão desse processo cada vez mais complexa (Outeiro, Dias e Nascimento, 2020, p. 165).

De maneira geral, o Poder Público tem enfrentado dificuldades para lidar com os desafios decorrentes do crescimento desordenado das cidades brasileiras, muitas vezes contribuindo para esses transtornos por meio de planos urbanos que tendem a ser excludentes (Santos e Motta, 2001, p. 90). Um planejamento urbano que perpetua a exclusão social acaba por intensificar a segregação territorial, agravando ainda mais os problemas urbanos existentes.

Portanto, considerando que a concepção contemporânea de desenvolvimento busca aprimorar a qualidade de vida da população (Sachs, 2002, p. 48), é crucial que as políticas de planejamento urbano promovam a inclusão social. O crescimento populacional e a expansão das cidades devem ser acompanhados pelo desenvolvimento adequado de toda a infraestrutura urbana, garantindo assim condições dignas de vida para todos os habitantes.

No entanto, na prática, esse processo frequentemente se distancia do ideal, resultando em planejamento inadequado, crescimento urbano desordenado e falta de infraestrutura, o que prejudica o meio ambiente e afeta a qualidade de vida dos cidadãos (Ugeda Júnior, 2014, p. 102). Como consequência da escassez de moradias e do aumento da ocupação de áreas precárias por parte das camadas mais pobres da população, o direito à moradia de uma parcela significativa da sociedade é violado.

Além disso, apesar dos repetidos apelos da comunidade internacional para o pleno respeito ao direito à habitação adequada, as Nações Unidas estimam que mais de 100 milhões de pessoas estão sem moradia e mais de 1 bilhão vivem em condições habitacionais inadequadas em todo o mundo (ONU, 1991).

Segundo Maricato e Magami (2021, p. 22), o acesso à moradia oferecida pelo mercado imobiliário formal geralmente está disponível apenas para famílias com capacidade de obter financiamento privado para compra de imóveis ou que possuam renda suficiente para pagar aluguel. No entanto, moradia é uma necessidade básica

essencial, tornando-se uma mercadoria de consumo obrigatória. Portanto, a população muitas vezes precisa encontrar formas precárias de obtê-la, dadas as limitações do mercado.

Os assentamentos informais são uma realidade antiga e frequentemente representam uma parte significativa do panorama residencial urbano em muitos países da América Latina. Esses aglomerados surgem, em parte, devido à ocupação ilegal ou à divisão não autorizada de terrenos e, em parte, devido a práticas excludentes que contribuíram para desigualdades históricas no crescimento econômico e na distribuição de riqueza (Fernandes, 2011, p. 4).

Geralmente, os assentamentos informais são estabelecidos por incorporadores clandestinos ou por novos moradores que ocupam terrenos públicos, comunitários ou privados. Em muitos casos, esses incorporadores ou residentes demarcam os lotes e iniciam a construção de moradias rudimentares. Inicialmente, os serviços públicos, como pavimentação, iluminação pública, água e saneamento, são inexistentes. Com o passar do tempo, os edifícios são expandidos, materiais de construção mais duráveis substituem os temporários e alguns serviços públicos começam a ser disponibilizados (Fernandes, 2011, p. 4-5).

Os assentamentos informais têm contribuído para a formação de cidades fragmentadas e bairros precários, caracterizados por diversos riscos à saúde, à segurança, à degradação ambiental, à poluição e a condições sanitárias inadequadas. As condições de vida nesses locais são geralmente precárias, com ruas estreitas, alta densidade populacional, construções frágeis, dificuldade de acesso e circulação, falta de ventilação, saneamento precário e escassez de espaços públicos. Em muitas cidades, a ocupação irregular de áreas próximas a reservatórios de água, zonas suscetíveis a deslizamentos de terra e inundações, ou áreas de preservação ambiental, é um problema crescente (Fernandes, 2011, p. 7).

De acordo com dados do IBGE (2010), a média nacional de população urbana vivendo em assentamentos precários, informais ou em domicílios inadequados atinge 41,4%. Esses aglomerados subnormais afetam principalmente grupos de renda de até três salários mínimos, impondo condições de vida marcadas pela insalubridade, degradação ambiental, desordem urbana, falta de acesso a serviços públicos essenciais, limitações de integração com o mercado de trabalho, dificuldades de mobilidade urbana e diversos aspectos de violência (Cappelli, Dickstein, Locatelli e Gaio, 2021, p. 3).

A maioria dos domicílios brasileiros é construída por meio da autoconstrução, um processo realizado pelos próprios moradores ao longo de muitos anos, em seus tempos livres, sem a supervisão de projetos de arquitetura ou engenharia, e frequentemente sem autorização municipal, violando a legislação urbanística, sem segurança jurídica ou física, e com carências em saneamento e saúde (Maricato e Magami, 2021, p. 22).

Não é raro que essa extensa ocupação ilegal, de caráter pré-moderno, ocorra em áreas ambientalmente sensíveis, como Áreas de Proteção Permanente (APPs), Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs), manguezais, dunas e reservas florestais. Isso se deve ao fato de que a maior parte das terras urbanizadas, aquelas que receberam investimentos públicos e privados, geralmente estão sob controle do mercado. Assim, para essa forma informal e doméstica de produção habitacional, restam as terras que não interessam ao mercado: áreas periféricas sem urbanização, terras vedadas por lei ou distantes dos centros de emprego (Maricato e Magami, 2021, p. 22).

As habitações nos assentamentos informais geralmente carecem de escrituras legais formais e podem apresentar padrões de desenvolvimento irregulares, além da ausência de serviços públicos essenciais, como saneamento básico. Esses assentamentos surgem tanto em terrenos públicos quanto privados e têm crescido gradualmente ao longo de muitos anos, com vários deles existindo há décadas (Fernandes, 2011, p. 2).

A informalidade desses assentamentos é atribuída a várias causas, incluindo baixos níveis de renda, planejamento urbano ineficaz, escassez de terrenos com infraestrutura de serviços públicos, falta de habitações sociais e deficiências no sistema jurídico. Essa informalidade acarreta custos significativos para os residentes, como insegurança na posse, falta de acesso a serviços públicos, riscos ambientais e para a saúde, bem como na desigualdade de direitos civis (Fernandes, 2011, p. 2).

O art. 5º, XXII, XXIII, da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos e garantias fundamentais, garante ao brasileiro o direito à propriedade, ou seja, o indivíduo possui o direito de utilizar e desfrutar plenamente de sua propriedade da maneira que considerar conveniente. Ocorre que esta propriedade deve atender à sua função social, como se pode observar:

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:

[...]

XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

[...] (Brasil, 1988, grifos nossos)

Além disso, temos também o art. 170, II, da Carta Magna, que aduz que a função social da propriedade é um dos princípios da ordem econômica do Estado. Por conseguinte, pode-se afirmar que a função social da propriedade também se aplica aos bens públicos. De acordo com as lições de Di Pietro (2006, p. 2):

No direito brasileiro é possível afirmar que a **Constituição adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e também agasalha, embora com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, que vem inserido de forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana.** (Di Pietro, 2006, p. 2, grifos nossos).

O parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988). Portanto, o Poder Público deve seguir as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal e nas políticas urbanas da cidade, incluindo a atribuição da função social da propriedade em relação aos bens públicos pertencentes ao Estado.

Como será abordado ao longo deste trabalho, diversas comunidades, inseridas no contexto de ocupações informais mencionado anteriormente, acabam por estabelecer suas residências, ainda que de forma precária, em áreas públicas. Como resultado, enfrentam a constante ameaça de remoção, devido ao tratamento conferido a tais ocupações pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal proíbe, explicitamente, a usucapião de imóveis públicos, conforme estabelecido nos artigos 183, parágrafo 3º, e 191, parágrafo único (Brasil, 1988). Essa proibição remonta à Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, anterior à própria Constituição, que postula que "desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião" (STF, 1963), e é aplicável ao Código Civil de 1916, que vedava, expressamente, a usucapião de terras devolutas. O Código Civil de 2002 reiterou essa regra, de forma

mais ampla, em seu artigo 102, afirmando que "os bens públicos não estão sujeitos a usucapião" (Brasil, 2002).

No entanto, alguns juristas defendem a possibilidade de usucapião de bens públicos. Sílvio Rodrigues, por exemplo, citado por Flávio Tartuce (2024, p. 193), sustenta a tese de que terras devolutas (bens públicos dominicais) podem ser objeto de usucapião, argumentando que, sendo alienáveis, também seriam passíveis de prescrição.

Além disso, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, mencionados por Flávio Tartuce (2024, p. 197), defendem a tese de usucapião de bens públicos, argumentando que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre esses bens viola o princípio constitucional da função social da posse e, em última instância, o princípio da proporcionalidade.

De acordo com esses autores, os bens públicos são divididos em categorias de formal e materialmente públicos. Os bens formalmente públicos são aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, mas sem qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos são os que podem preencher critérios de legitimidade e merecimento, sendo dotados de alguma função social. Portanto, se um bem é formalmente público, a usucapião seria possível, desde que os demais requisitos sejam cumpridos; no entanto, se for materialmente público, haveria obstáculos à usucapião (Tartuce, 2024, p. 197).

Assim, é necessário refletir sobre o cumprimento da função social da propriedade pelo próprio Estado, o que é fundamental para entender as medidas criadas pelo legislador brasileiro para atendê-la, como é o caso da Lei da Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/17), que será analisada detalhadamente no próximo capítulo.

2.3 A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO PRESSUPOSTO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

Conforme mencionado no tópico 2.1, a Recomendação Geral nº 4 das Nações Unidas (1991) descreve quais são os pressupostos para uma moradia adequada, de modo que a segurança jurídica da posse figura como uma das características que se deve observar para que uma moradia seja considerada adequada. Tais requisitos

visam à efetivação do direito à moradia digna e adequada, não tão somente o direito à moradia, isto é, a existência de um teto, sem estar acompanhado de qualquer infraestrutura.

Destaca-se, entretanto, que a definição precisa de segurança da posse não está claramente estabelecida nas doutrinas e legislações brasileiras. Essa definição é encontrada apenas em textos internacionais, como a Recomendação Geral n. 4 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Agenda Habitat II e a meta 11 dos Objetivos do Milênio. Apesar de o Brasil ter se comprometido politicamente a efetivar essas normas, elas não estão formalmente integradas ao ordenamento jurídico interno do país.

Conforme estabelecido na Recomendação Geral nº 4 (CDESC, 1991), a posse assume diversas formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, como ocupação de terrenos ou propriedades. É previsto que, independentemente do tipo de posse, todas as pessoas devem desfrutar de um grau de segurança que as proteja legalmente contra despejos forçados, pressões indesejadas e outras ameaças (Mastrodi e Alves, 2017, p. 35).

Portanto, a recomendação estabelece que os Estados-partes devem adotar medidas imediatas para garantir segurança jurídica de posse às pessoas e domicílios que carecem de proteção, em consulta efetiva com as pessoas e grupos afetados. Assim, a habitação não pode ser considerada adequada se os ocupantes não possuírem um nível de segurança de posse que garanta proteção legal contra ameaças (CDESC, 1991).

No Brasil, não obstante a segurança jurídica não esteja prevista, expressamente, na Carta Maior, como princípio constitucional, é considerada como princípio geral do direito, decorrendo implicitamente do art. 5º, XXXVI, da CRFB/88. Nas palavras de José Afonso da Silva (2006),

A segurança jurídica consiste no '**conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida**'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída (Da Silva, 2006, p. 133, grifos nossos).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), o princípio da segurança jurídica apresenta o aspecto objetivo, da estabilidade das relações jurídicas, e o aspecto subjetivo, da proteção à confiança ou confiança legítima, este último originário do direito alemão, importado para o direito brasileiro. Logo, a segurança jurídica garante a certeza e a estabilidade das relações jurídicas, sobretudo com respeito ao direito adquirido, possibilitando ao indivíduo antever seus direitos e prever as consequências decorrentes de suas condutas, o que enseja estabilidade à vida social.

A segurança jurídica da posse é um princípio fundamental que garante aos moradores, independentemente de serem proprietários de suas habitações, proteção legal contra qualquer interferência que possa perturbar sua permanência nas moradias, uma responsabilidade que cabe ao Estado. Portanto, seja qual for o tipo de posse, indivíduos ou grupos devem ter a garantia de proteção legal, assegurando a continuidade da ocupação ao longo do tempo e prevenindo ameaças ou violações do direito à moradia, cuja ausência compromete a qualidade de vida (Mastrodi e Alves, 2017, p. 36).

No que diz respeito à violação da segurança da posse, Saule Júnior (2005, p. 33) afirma que a segurança de posse confere dignidade ao morador, pois elimina o temor de despejos, permitindo o planejamento familiar e investimentos na melhoria da habitação. A incerteza sobre a permanência na moradia atual leva muitas vezes o indivíduo, mesmo diante de problemas infraestruturais, como infiltrações, entre outros, a tolerar as deficiências em vez de investir recursos financeiros escassos em melhorias que podem não usufruir por muito tempo.

Sem segurança jurídica, os moradores-possuidores ficam desprotegidos legalmente, vivendo com o constante temor de despejo, o que compromete sua qualidade de vida e dificulta atividades cotidianas. Essa segurança, negada aos moradores de ocupações irregulares, deveria ser garantida em conformidade com o direito à moradia adequada.

Portanto, o direito à moradia adequada implica, principalmente, o direito de não ser submetido a remoções forçadas. Assim, as remoções devem ser realizadas somente se estiverem em consonância com outros direitos fundamentais (econômicos, sociais e culturais) e visando unicamente o bem-estar geral da sociedade, com a proteção essencial dos direitos das minorias potencialmente afetadas.

A ocupação irregular geralmente coloca os moradores em uma posição de ameaça ao seu direito à moradia, pois são vistos pelo Direito Civil não como titulares desse direito, mas como violadores do direito do proprietário, mesmo quando o proprietário é o Poder Público (Mastrodi e Alves, 2017, p. 39).

Nos estágios iniciais desses assentamentos, a posse da propriedade muitas vezes é incerta, especialmente se o assentamento ocorrer em terrenos públicos. Ao longo do tempo, a segurança da posse pode aumentar, mas geralmente permanece informal. Em muitos casos, os assentamentos informais são regularizados posteriormente, por meio do reconhecimento formal das autoridades públicas, prestação ou melhoria dos serviços públicos e reconhecimento formal da propriedade ou posse do lote de forma individual ou coletiva (Fernandes, 2011, p. 7).

A falta de escrituras legalmente reconhecidas significa que os moradores de assentamentos informais frequentemente são privados de seus direitos básicos de cidadania. Eles podem não ter um endereço oficial, dificultando a obtenção de crédito em lojas e bancos, recebimento de correspondência e comprovação de residência na cidade (Fernandes, 2011, p. 8).

A falta contínua de reconhecimento legal da posse pode impedir a prestação de serviços, disponibilidade de infraestrutura urbana e a legalidade geral da moradia urbana. A informalidade resulta principalmente na falta de segurança da posse, expondo os residentes de assentamentos informais ao risco constante de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos (Fernandes, 2011, p. 7).

Nos termos do art. 524 do Código Civil, a propriedade é o mais amplo direito sobre a coisa, envolvendo os poderes de usar, fruir e dispor da mesma (alienar, gravar, consumir, alterar e até destruir) e de reivindicá-la do poder de quem injustamente a possua (Brasil, 2002).

Destarte, a posse representa o poder factual exercido por alguém sobre determinado bem. Embora não constitua um direito real, é protegida pelo ordenamento jurídico e confere direitos subjetivos ao possuidor. O Código Civil brasileiro, em seu artigo 1.196, define o possuidor como aquele que, de fato, exerce algum dos poderes inerentes à propriedade (Brasil, 2002). De acordo com a doutrina predominante, o Código Civil adotou a teoria objetiva da posse, que considera a posse como uma situação em que o sujeito age como se fosse o proprietário, conferindo uma destinação econômica à coisa.

Para que a posse mereça a proteção jurídica, é fundamental que seja exercida de maneira a otimizar o aproveitamento do bem, promover sua máxima utilização econômica e gerar o maior benefício possível para a comunidade envolvida. A importância da função social se destaca na posse, superando até mesmo a relevância da propriedade. Como salientou Luiz Edson Fachin (1988, p. 18-20):

A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. (...) O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que nela há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade. (...) antes e acima de tudo, aduz, a posse tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de ser uma forma atributiva da utilização das coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos, e dar-lhe autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre o possuidor-proprietário e o possuidor não-proprietário. A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem à encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: é uma concessão à necessidade (Fachin, 1988. pp. 18-20, grifos nossos).

Embora possa parecer uma manifestação potencial da propriedade, a posse é um instituto autônomo e independente, devendo cumprir sua função econômica em relação ao possuidor, a qual é dotada de função social. Assim como outros institutos do direito civil, a posse é permeada pelo princípio da dignidade humana, não sendo justificável proteger um possuidor que demonstra uma vontade vazia de possuir, sem que o exercício desse poder contribua para qualquer função social.

Consoante a isso, com base em normas constitucionais, especialmente, no inciso XXIII do artigo 5º, que exige o cumprimento da função social de toda propriedade, é incoerente considerar ilegal a conduta do morador que ocupa um imóvel subutilizado ou não utilizado, mesmo que seja de propriedade pública. A falta de um título jurídico não deve ser uma barreira para o exercício do direito à moradia.

Nesse contexto, a Agenda Habitat do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos está intimamente ligada à Declaração do Milênio 17, que estabelece metas a serem alcançadas pelos Estados membros. Entre essas metas, destaca-se a meta 11, que faz parte do objetivo 7 da Declaração do Milênio e está inserida no Diálogo 1 da Conferência, estabelecendo:

Meta 11 – Até 2020, atingir uma significativa melhora na qualidade de vida de 100 milhões de habitantes de moradias inadequadas:

[...]

I-32 Proporção de pessoas com posse segura da moradia (propriedade escriturada ou aluguel). (PNUD, 2004. p. 20)

Diante desse cenário, em que são observados diversos assentamentos informais, na maioria das vezes, em áreas públicas, com moradores que não possuem qualquer segurança jurídica da posse, enseja-se um movimento, no ordenamento jurídico brasileiro, no sentido de criar institutos que viabilizem a segurança jurídica da posse, por meio de programas de regularização fundiária.

Assim, foi instituída a Lei n.º 13.465/2017, que condensou em um único documento normativo a regularização fundiária urbana (Reurb), criou novos institutos jurídicos para alcançar esta finalidade e desburocratizou o seu processo, sobre a qual se debruçará o próximo capítulo.

3 IMPACTOS E PERSPECTIVAS DA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N° 13.465/2017) NO CENÁRIO BRASILEIRO

Como exposto no capítulo anterior, o Brasil é um dos países do mundo com uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social. Esta situação, associada à ausência de democratização do acesso à terra, e, portanto, à concentração fundiária, à falta de infraestrutura urbana e à pouca efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda, fez com que a ocupação informal do solo se tornasse uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades.

Em outras palavras, as ocupações informais se tornaram a resposta predominante das famílias de baixa renda para resolver suas necessidades habitacionais. Nesse contexto, a regularização fundiária das áreas ocupadas por essa população se enquadra no processo de democratização do acesso à terra e no exercício do direito à moradia, ao garantir condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica da posse.

Em um país marcado por desigualdades socioeconômicas e pela presença de grandes áreas urbanas com ocupações informais e irregularidades fundiárias, a Lei da Reurb (Lei nº 13.465/17) surge como uma tentativa legislativa de lidar com essas questões de forma mais abrangente e eficaz, garantindo o acesso à terra e à moradia digna para a população de baixa renda.

Logo, neste capítulo, será feito um breve histórico do surgimento da Lei da Regularização Fundiária Urbana no ordenamento jurídico brasileiro, elucidando seus objetivos e procedimentos. Por fim, abordar-se-á como a legitimação fundiária pode ser empregada como instrumento para solucionar os desafios enfrentados pelas comunidades de baixa renda que ocupam áreas públicas, em meio ao contexto do déficit habitacional.

3.1 HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA LEI N° 13.146/2017 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SEUS OBJETIVOS

Como já discutido anteriormente, quanto à distribuição da propriedade urbana, a maioria dos municípios brasileiros enfrenta a presença de habitações precárias em áreas conhecidas como "ocupações irregulares" ou "núcleos urbanos informais",

conceitos que serão abordados no próximo tópico. Diante desse cenário, observa-se nos últimos anos uma preocupação por parte do legislador em buscar formas de regularização dessas áreas por meio de diferentes instrumentos jurídicos (Tartuce, 2018, p. 2).

Silvio Figueiredo define regularização fundiária como o processo que engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Para alcançar os objetivos de desenvolvimento integrado das ações voltadas à correção e prevenção de problemas ambientais e sociais, é essencial a integração e compatibilização de programas sociais, políticas públicas e disponibilidade orçamentária, aspectos que dependem, como já mencionado anteriormente, da vontade política e administrativa (Figueiredo, 2014, p. 193).

Outeiro, Dias e Nascimento (2020, p. 169), citando Muniz e Silva, definem a regularização fundiária como o processo que envolve medidas sociais, urbanísticas e jurídicas para legalizar propriedades irregulares, em conformidade com a legislação brasileira. Logo, trazem a regularização fundiária como um processo multidimensional que engloba aspectos jurídicos, urbanísticos e a provisão de infraestrutura básica.

A Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB), Lei nº 13.465/2017, originou-se da Medida Provisória nº 759, de dezembro de 2016, convertida posteriormente nesta lei. Ambas têm como foco principal a regularização fundiária, tanto urbana quanto agrária. Em essência, diante da persistência dos problemas das ocupações informais desde os primórdios da formação urbana brasileira, a REURB surge como um instrumento para garantir o direito dos ocupantes de assentamentos irregulares a uma vida digna (Outeiro, Dias e Nascimento, 2020, p. 169).

Ademais, a aplicação da Lei nº 13.465/17 requer uma abordagem equilibrada que considere o direito ambiental, o direito à moradia e o desenvolvimento econômico, com o princípio da sustentabilidade como guia fundamental. A flexibilidade da regularização fundiária prevista nesta lei, mesmo em Áreas de Preservação Permanente (APP), desafia os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), exigindo uma análise cuidadosa das fontes legislativas relacionadas ao tema. Portanto, é crucial compreender a origem e os objetivos desse instituto jurídico no contexto nacional (Locatelli, 2021, p. 61).

Antes de sua regulamentação atual, a regularização fundiária urbana enfrentou um longo caminho até ser incorporada à legislação federal. Uma das primeiras

tentativas ocorreu com o Decreto-lei nº 271/1967, que tratava da concessão real de uso nos artigos 7º e 8º (Tartuce, 2018, p. 2).

Esse decreto instituiu a concessão de uso de terrenos públicos ou privados, remunerada ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. No entanto, esse instituto não se concretizou adequadamente na realidade dominial brasileira (Tartuce, 2018, p. 2).

A regularização fundiária de lotes urbanos, em âmbito federal, foi introduzida pela primeira vez na legislação pela Lei nº 9.785/1999, que promoveu alterações na Lei nº 6.766/1979. Essas modificações visavam introduzir flexibilizações nas normas de parcelamento do solo para facilitar a formalização de parcelamentos considerados "especiais" (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 260).

A partir do final da década de 1970, com a promulgação da Lei Federal nº 6.766/1979, o parcelamento do solo urbano passou a ser regulamentado em nível federal, com o objetivo de garantir os direitos dos compradores de lotes e promover o desenvolvimento urbano adequado, sem considerar, contudo, o passivo social e a necessidade de democratização do acesso à terra (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 257).

Apesar de representar um avanço ao permitir que municípios e o Distrito Federal promovessem a regularização fundiária, essa legislação não estabelecia uma distinção clara entre a regularização fundiária e o processo de aprovação de novos parcelamentos do solo. Além disso, não abordava questões de justiça social, considerando o processo excluente de desenvolvimento das cidades brasileiras (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 260).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente com o artigo 183, que trata da usucapião constitucional de imóveis urbanos e da concessão de uso, a regularização fundiária passou a ser abordada no contexto da defesa do direito à moradia e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Outro marco importante foi a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 e

estabeleceu diretrizes essenciais para o desenvolvimento urbano nacional (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 257).

Somente em 2009, com a edição da Lei nº 11.977/2009, foi estabelecida uma legislação nacional específica que determinava os procedimentos para a regularização fundiária urbana. Antes disso, existiam apenas dispositivos legais dispersos que criavam instrumentos jurídicos para viabilizar a titulação ou aquisição de áreas ocupadas por população de baixa renda, como a concessão de direito real de uso (CDRU) e as modalidades de usucapião previstas no Código Civil. No entanto, esses instrumentos eram utilizados apenas em iniciativas locais, uma vez que não havia uma política nacional estruturada nem uma legislação específica para a regularização fundiária (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 260).

O tratamento da regularização fundiária na legislação federal foi solidificado com a promulgação da Lei nº 11.977/2009, que resultou da conversão em lei da Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009. Essa MP instituiu o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para a produção habitacional de interesse social e para o mercado popular pelo setor imobiliário. Além disso, em seu capítulo III, estabeleceu a regulamentação das normas para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas em nível federal (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 261).

A Lei nº 11.977/2009 foi a primeira legislação nacional sobre regularização fundiária e adotou uma abordagem que priorizava a garantia dos direitos dos moradores de áreas irregulares e responsabilizava loteadores e agentes imobiliários que contribuíram para a situação de irregularidade fundiária, se aplicável. Apesar de algumas limitações, essa lei representou, na época, a consolidação, na legislação federal, das diretrizes de um novo marco legal urbano brasileiro (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 261).

Esse novo marco legal visava a um tratamento adequado da regularização fundiária em nível federal, em conformidade com as diretrizes da política urbana estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 261), especialmente no que se refere à criação de um regime jurídico especial para a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, conforme previsto na Lei nº 10.257/2001 como uma diretriz da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (Brasil, 2001)

Por conseguinte, o art. 46 da Lei nº 11.977/2009 trouxe, pela primeira vez numa legislação federal, o conceito de regularização fundiária, estabelecendo que:

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

O conceito introduzido pela Lei nº 11.977/2009 solidificou a intenção de desenvolver uma política abrangente de regularização fundiária, que não se limitasse apenas à questão jurídica da titulação, mas também incorporasse os aspectos urbanísticos, territoriais e socioambientais delineados pelo Estatuto da Cidade (Alfonsin, 1999, p. 163). Essa política visava legalizar a permanência de populações assentadas em áreas urbanas ocupadas em desacordo com a legislação urbanística e/ou ambiental, garantindo condições adequadas de habitabilidade.

Dessa forma, a concepção de regularização fundiária plena estabelecida na Lei nº 11.977/2009 integraria aspectos jurídicos, sociais e urbanísticos como meio de fortalecimento da cidadania (Da Costa e Romeiro, 2022, p. 262). Essa concepção estava presente tanto nas diretrizes estabelecidas pela referida lei quanto na sua implementação, que buscava articular aspectos da gestão democrática da cidade e do planejamento urbano .

A Lei nº 13.465/2017 instituiu mecanismos para a Regularização Fundiária Urbana (REURB), visando uma distribuição mais equitativa das propriedades nas cidades. No que diz respeito à REURB, o artigo 9º da nova norma estabelece a instituição de normas gerais e procedimentos aplicáveis a essa forma de regularização em todo o território nacional. Essa abordagem abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à integração dos núcleos urbanos

informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Tartuce, 2018, p. 5).

Segundo as considerações de Flávio Tartuce (2018, p. 8), o objetivo do instituto, ao ser tratado como uma forma originária de aquisição da propriedade, é realizar a regularização completa, por parte do Poder Público Municipal, de áreas habitadas por populações de baixa renda ou em situação de favelização. Essas áreas são transferidas para particulares sem a necessidade de pagamento de impostos, especialmente o ITCMD, que é cobrado pelos estados quando o município transmite a propriedade a ser regularizada. Esse instituto surge da existência de numerosas ocupações irregulares e das intenções dos municípios de regularizá-las, situando-se entre a legitimação da posse e a usucapião.

Destarte, a Lei nº 13.465/2017 trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionados à propriedade plena ou limitada. De acordo com Flávio Tartuce (2018, p. 3), são as principais inovações:

- a) introdução do direito real de laje no rol do art. 1.225 do Código Civil; b) regulamentação do direito real de laje entre os arts. 1.510-A a 1.510-E da codificação material e também na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973); c) alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade; d) modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente e sanando algumas dúvidas (alterações no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015); e) introdução de novas modalidades de condomínio: o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples; f) regulamentação do sistema de arrecadação de bens vagos, para os casos de abandono (o art. 1.276 do Código Civil); **g) revogação de todo o capítulo da Lei Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009) relativo à regularização fundiária, alterando substancialmente a legitimação da posse e a usucapião extrajudicial dela decorrente;** h) alterações de procedimentos relativos à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, facilitando o recebimento dos créditos; i) modificações na Medida Provisória 2.220, que trata da concessão especial de uso; j) alterações da Lei 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União, facilitando a extinção da enfeiteuse sobre terras da Marinha, por meio da remição; **k) introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB); e l) introdução do instituto da legitimação fundiária.** (Tartuce, 2018, p.3, grifos nossos)

Nos termos do art. 10 da Lei nº 13.465/17, são objetivos da REURB que devem ser observados por todos os entes federativos:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições

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

Por outro lado, a Lei nº 13.465/17 foi criticada por parte doutrina como favorecedora da grilagem de terras, mas defendida pelo governo como instrumento de desenvolvimento econômico. De acordo com Victor Carvalho Pinto (2017, p. 5-6):

No caso de áreas públicas, a legitimação fundiária **viola, ainda, a vedação expressa da Constituição à usucapião de bens públicos**. Em conjugação com dispositivos que dispensam a alienação de bens públicos em geral e da União em particular, de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, a **Lei compromete a defesa do patrimônio público**, as prerrogativas do Poder Legislativo, a transparência da gestão pública e a responsabilidade fiscal. (Pinto, 2017, p. 5-6, grifos nossos)

Além disso, a Lei nº 13.465/17 trouxe uma novidade importante, que é a regularização fundiária urbana por meio da legitimação fundiária. Esse instituto confere a aquisição originária de direito real de propriedade àquele que detiver uma unidade imobiliária em área pública ou possuir em área privada com destinação urbana, desde que faça parte de um núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016, sem a necessidade de cumprir outros requisitos, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Portanto, não houve distinção entre área pública e privada para a aplicação desse instituto, o que o torna relevante para a regularização fundiária de comunidades

que se estabelecem em áreas sob responsabilidade do Poder Público. Essa modalidade específica da REURB será explorada em detalhes ao final deste capítulo.

3.2 PRINCIPAIS CONCEITOS DA LEI N° 13.465/17, PROCEDIMENTO LEGAL PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA REURB E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante do exposto, o presente tópico se debruçará sobre os principais conceitos trazidos pela Lei n° 13.465/2017, bem como sobre o procedimento previsto para a consecução da legitimação fundiária, para que seja possível a compreensão das inovações legislativas que ocorreram em 2017.

Conforme mencionado no início deste capítulo, a Lei da Reurb se insere em um contexto de tentativa, no ordenamento jurídico pátrio, de efetivação da função social da propriedade e da posse urbana. Desse modo, determina que os poderes públicos formulem e desenvolvam, no espaço urbano, as políticas de suas competências, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, como preceitua o art. 9º, § 1º, da Lei n° 13.465/2017 (Brasil, 2017).

O artigo 11 da Lei n° 13.465/2017 apresenta os conceitos essenciais para a implementação da REURB, sendo relevante destacar os principais deles. O primeiro é o conceito de núcleo urbano, estabelecido no inciso I, definido como um aglomerado humano com características urbanas, composto por unidades imobiliárias de área inferior a um módulo urbano, independentemente da propriedade do solo, mesmo que localizado em área qualificada ou registrada como rural (Brasil, 2017). Nesse sentido, a extensão de cada módulo urbano é determinada pelo Município de acordo com seu plano diretor, que tem como objetivo atender à função social das cidades, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O segundo conceito relevante é o de núcleo urbano informal, presente no inciso II, que se caracteriza como um assentamento clandestino, irregular ou onde não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que atendida a legislação vigente na época de sua implantação ou regularização (Brasil, 2017). O núcleo urbano informal consolidado, conceituado no inciso III, é aquele de difícil reversão, levando em consideração o tempo de ocupação, a natureza das construções, a localização

das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outros fatores a serem avaliados pelo Município (Brasil, 2017).

Com essa lei, os Municípios assumem integralmente a competência para definir o que será qualificado como núcleo urbano informal consolidado (Escola Brasileira de Administração Pública, 2017, p. 4). A Lei nº 13.465/2017 busca, por sua vez, regularizar esses imóveis.

Nesse ponto, ressalta-se que, para os imóveis em situação de informalidade, o artigo 11 da Lei nº 13.465/2017 prevê a possibilidade de demarcação urbanística. Esse procedimento visa a identificar os bens públicos e privados que se encontram nessa condição e obter a concordância dos respectivos titulares de direitos registrados na matrícula dos imóveis ocupados (Brasil, 2017). Esse processo culmina com a averbação na matrícula desses imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser realizada conforme critérios estabelecidos pelo Município (Tartuce, 2018, p. 6).

Reforça-se, ainda, que a REURB promovida mediante a legitimação fundiária, categoria criada pela Lei nº 13.465/17, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, segundo o art. 9º, § 1º, da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017). Não incide, portanto, a legitimação fundiária para os núcleos informais que surgirem depois desta “data de ouro”.

Além disso, de acordo com os termos dessa legislação, conforme estipulado no artigo 11, inciso VIII, ocupante é aquele que detém o controle efetivo sobre um lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (Brasil, 2017). Conforme destacado por Tartuce (2018, p. 6), esse termo pode se referir tanto ao possuidor, conforme estabelecido no artigo 1.198 do Código Civil, quanto ao detentor, também definido no mesmo dispositivo legal, sendo este último aquele que mantém a posse da coisa em nome de outrem, estabelecendo uma relação de dependência com essa pessoa.

De acordo com o mesmo autor (Tartuce, 2018, p. 6),

Nota-se que o dispositivo utiliza termo que **dá certa legitimidade para aquele que tem o poder de fato sobre o bem, sendo comum usar a expressão ocupante com essa finalidade, ao contrário da locução invasor**. Em muitos casos de conflitos que dizem respeito à propriedade, as expressões em destaque são utilizadas em sentidos antagônicos, de análise positiva e negativa da situação em que se encontra o imóvel. **O ocupante tem certa legitimidade, o invasor não. O legislador, assim, parece ter feito um julgamento prévio** (Tartuce, 2018, p. 6, grifos nossos).

Aprofundando os conceitos essenciais sobre a REURB, o artigo 13, I, da Lei nº 13.465/2017 estabelece que essa nova política abrange duas modalidades distintas. A primeira delas é a REURB de Interesse Social (REURB-S), que consiste na regularização fundiária destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, conforme declarado em ato pelo Poder Executivo municipal (Brasil, 2017). A segunda modalidade é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), definida, segundo o art. 13, II, como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não classificada como de baixa renda (Brasil, 2017).

Com o propósito de viabilizar essa política social e proteger os ocupantes economicamente desfavorecidos, considerados hipossuficientes, o parágrafo 1º do referido dispositivo estabelece que os seguintes atos registrais relacionados à REURB-S estarão isentos de custas e emolumentos, entre outros:

- 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. (Brasil, 2017)

Além disso, os cartórios que descumprirem a regra de isenção de custas e emolumentos estarão sujeitos às sanções legais, conforme estabelecido no artigo 13, parágrafo 6º, da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017). Nos casos de REURB-E, no entanto, não se aplicam os benefícios mencionados anteriormente. Entretanto, em ambas as modalidades, conforme previsto nos parágrafos 2º e 6º do artigo 13 da Lei 13.465/2017, não é necessário que o interessado demonstre o pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir essa comprovação para dar continuidade ao procedimento de regularização, sob pena das sanções previstas em lei (Brasil, 2017).

É relevante ressaltar que o parágrafo 4º do artigo 13 da Lei nº 13.465/17 estabelece que, na política de Regularização Fundiária Urbana, em qualquer uma das modalidades, os Municípios e o Distrito Federal podem permitir o uso misto de atividades como meio de promover a integração social e gerar emprego e renda nos núcleos urbanos informais regularizados. Portanto, não é exigido que o imóvel seja utilizado exclusivamente para fins residenciais, sendo possível também a presença de pequenas atividades comerciais ou empresariais na área (Tartuce, 2018, p.7).

Outro dispositivo importante relacionado à REURB é aquele que enumera os institutos jurídicos que podem ser empregados para sua efetivação. Todos esses institutos representam uma tentativa do legislador de alcançar a necessária regularização das áreas irregulares. Este dispositivo está no artigo 15 da Lei nº 13.465/2017, o qual apresenta um rol exemplificativo:

- 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. (Brasil, 2017)

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/17 dispõe, em seu corpo, o procedimento que deve ser seguido para a consecução da REURB. A Reurb inicia-se pelo requerimento de algum dos legitimados, que são elencados no art. 14 da Lei 13.465/2017. Os entes

que podem requerer o projeto de REURB, em qualquer uma das suas modalidades, são:

- 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.** (Brasil, 2017, grifos nossos)

Posteriormente, inicia-se um levantamento e uma consulta aos proprietários e confrontantes da área ocupada com vistas à sua regularização. Na ausência de oposição, é elaborado o projeto urbanístico. Caso haja oposição, é realizado um processo de negociação. Se não houver acordo entre as partes, a REURB não prossegue, sendo, contudo, facultado ao Poder Público prosseguir com o procedimento em relação à parcela de terra não impugnada. Na Lei nº 11.977/2009, esse procedimento era denominado "demarcação urbanística", sendo conduzido pelo cartório de registro de imóveis e finalizado com a averbação do auto de demarcação na matrícula dos imóveis abrangidos (Pinto, 2017, p. 2-3).

O projeto urbanístico visa ao parcelamento do solo, isto é, à criação de lotes particulares e áreas públicas. Deve-se levar em consideração os aspectos ambientais, urbanísticos e de defesa civil, priorizando a melhoria da situação do assentamento (Pinto, 2017, p. 3). Em casos de áreas de risco ou de preservação permanente, a Lei estipula a realização de estudos específicos para orientar a elaboração do projeto, entre seus artigos 19 e 22.

A elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas são de responsabilidade do município, se a regularização for de interesse social (REURB-S), e dos proprietários e beneficiários, se for de interesse específico (REURB-E).

A aprovação municipal da Regularização Fundiária Urbana equivale à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o município possuir órgão ambiental capacitado, conforme estabelecido no artigo 12 da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017). Para ser considerado órgão

ambiental capacitado, o município deve possuir profissionais com competência técnica para análise e aprovação dos estudos de impacto ambiental, independentemente de convênio com Estados ou a União (Tartuce, 2018, p. 5).

Os estudos ambientais devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado e devem estar em conformidade com o projeto de regularização fundiária, de acordo com o artigo 12, parágrafo 2º, da referida lei (Brasil, 2017). A norma também estipula que os estudos de impacto ambiental se aplicam apenas às partes dos núcleos urbanos informais localizadas em áreas de preservação permanente, unidades de conservação de uso sustentável ou áreas de proteção de mananciais (Tartuce, 2018, p. 6).

Esses estudos podem ser realizados em fases ou etapas, e a parte do núcleo urbano informal não afetada por eles pode ter seu projeto aprovado e registrado separadamente, de acordo com o artigo 12, parágrafo 3º, da Lei nº 13.465/17 (Brasil, 2017). Além disso, a legislação prevê que a aprovação ambiental da REURB pode ser realizada pelos Estados caso o Município não possua capacidade técnica para aprovar os estudos de impacto ambiental, como reza o artigo 12, parágrafo 4º, do texto legal (Brasil, 2017).

Com o intuito de simplificar o processo de regularização, a Lei nº 13.465/2017 instituiu a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o documento final da REURB. Emitida pelo município, essa certidão é composta pelo projeto de regularização fundiária aprovado, pelo termo de compromisso relacionado à sua execução e, nos casos de legitimação fundiária e de legitimação de posse, pela lista dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, com suas respectivas qualificações e os direitos reais conferidos a eles, conforme expresso:

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. (Brasil, 2017)

Além disso, nos casos de legitimação fundiária, fica dispensada a apresentação de títulos individualizados, bastando que o Poder Público encaminhe para registro imediato da aquisição de propriedade a Certidão de Regularização Fundiária, sendo possível a complementação do cadastro para ocupantes que não tenham constado

na listagem inicial, conforme dispõe o art. 23, parágrafos 5º e 6º, da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Após apresentar os procedimentos gerais para a realização da REURB, é pertinente discutir o papel desempenhado pelo Ministério Público na regularização fundiária, especialmente utilizando os instrumentos previstos na Lei nº 13.465/17.

O Ministério Público, atuando como guardião da lei ou defensor dos interesses coletivos, tem a responsabilidade de assegurar o efetivo cumprimento dos direitos garantidos pela Constituição pelos órgãos públicos e serviços de interesse público. Ele promove as medidas necessárias para garantir esses direitos, podendo utilizar ferramentas como o inquérito civil, termos de ajustamento de conduta e ação civil pública. De acordo com Paulo Antônio Locatelli (2021, p. 57):

Apesar das dificuldades da implantação das políticas públicas sociais, ambientais e urbanísticas, o MP permanece como guardião fiel e indissociável dos direitos fundamentais, disposto a exigir o cumprimento das normas vigentes quanto ao parcelamento do solo, proteção ambiental, ordem registral, urbanismo e edilícias e, acima de tudo, dos direitos sociais (Locatelli, 2021, p. 57, grifos nossos).

A Lei 13.465/17 estabeleceu novas diretrizes para a REURB, e o Ministério Público é mencionado apenas no artigo 14, V, como um dos possíveis proponentes do processo. Independentemente do requerente, o ente federativo deve apresentar justificativas para o deferimento ou para promover a regularização, além de definir a modalidade adequada, seja ela de interesse social ou específico. Além da possibilidade de ser proponente, o Ministério Público, em sua função constitucional de guardião da lei, tem a faculdade de iniciar procedimentos administrativos para acompanhar a implementação da Política Pública da REURB (Locatelli, 2021, p. 63).

A Resolução CNMP nº 174/2017, em seu artigo 8º, define o procedimento administrativo como o instrumento destinado a acompanhar o cumprimento de cláusulas de termos de ajustamento de conduta e fiscalizar políticas públicas ou instituições de forma contínua (CNMP, 2017). Importante ressaltar que esse procedimento não se destina a investigar um ilícito específico, mas sim a garantir a implementação da política urbana como um todo, incluindo a regularização fundiária.

O Ministério Público tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas no processo conduzido pelo município, o que não é apenas

um dever da administração municipal, mas também um interesse da comunidade e uma obrigação do Ministério Público (Locatelli, 2021, p. 64).

Ao iniciar o Procedimento Administrativo (PA), o Ministério Público poderá requisitar ao Município as respectivas Certidões de Regularização Fundiária (CRFs), acompanhando de perto o cumprimento do acordo no que diz respeito à oferta de infraestrutura necessária, à recuperação ambiental e à mitigação de riscos, uma vez que o aspecto registral é de responsabilidade do cartório (Locatelli, 2021, p. 65).

O PA auxilia o membro do Ministério Público na fiscalização da conformidade das diretrizes, diagnósticos e previsões estabelecidas no estudo técnico socioambiental, contando com o suporte oferecido pelos técnicos da Instituição. Além disso, determinadas situações envolvendo certos núcleos urbanos informais, que já foram objeto de investigação por meio de Notícia de Fato (NF) ou Inquérito Civil no Ministério Público, exigirão uma análise detalhada da adequação do procedimento, com a revisão do projeto, dos estudos técnicos, dos termos de compromisso e de seus cronogramas por uma equipe técnica especializada (Locatelli, 2021, p. 65).

Assim, os casos de regularização fundiária podem já estar tramitando no MP ou serem trazidos pela própria sociedade vigilante, enquanto órgão de tutela coletiva. Nessa toada, o Ministério Público Federal na Paraíba atua na busca de aumentar a eficiência na solução dos problemas sociais ocasionados pela não implementação do direito à cidade, utilizando, para tanto, os instrumentos da Lei nº 13.465/2017. Assim, o próximo e último capítulo se encarregará de realizar estudo de caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, objeto de PA que tramita no 1º Ofício do *Parquet* Federal na Paraíba.

3.3 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO ALTERNATIVA AOS PROBLEMAS DE ACESSO À MORADIA DIGNA PARA AS COMUNIDADES INSTALADAS EM ÁREAS PÚBLICAS

Conforme mencionado ao início do presente capítulo, a principal inovação da Lei nº 13.465/17 é a legitimação fundiária, trazida pelo artigo 23, que consiste na atribuição da propriedade dos lotes aos seus ocupantes, como modalidade de aquisição originária, independentemente do tempo e da natureza da posse. Expostas as regras gerais sobre a REURB, no tópico anterior, debruçaremos-nos no estudo do instituto da legitimação fundiária, categoria inédita.

A legitimação fundiária será aplicada tanto em áreas privadas quanto em áreas públicas e em ambas as modalidades de Reurb, porém está restrita à regularização de núcleos informais consolidados existentes até 22 de dezembro de 2016. Conforme estabelecido pelo art. 23 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade concedido por meio de ato do Poder Público, exclusivamente no contexto da REURB (Brasil, 2017).

Este direito é conferido àquele que detiver uma unidade imobiliária com destinação urbana em área pública ou que possuir, como sua, em área privada, integrante de um núcleo urbano informal consolidado existente até a data mencionada. De acordo com o § 1º do mesmo artigo, a legitimação fundiária será concedida apenas no âmbito da REURB-S se forem cumpridos os seguintes requisitos:

- a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação. (Brasil, 2017)

Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana, livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições presentes em sua matrícula de origem, exceto quando relacionados ao próprio legitimado, de acordo com o estabelecido pelo art. 23, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Conforme discutido por Tartuce (2018, p. 8), esta regra confirma a natureza da aquisição originária da propriedade, onde há uma ruptura completa do domínio jurídico, eliminando quaisquer encargos sobre o imóvel, como garantias reais e tributos. Além disso, está previsto que as inscrições, indisponibilidades ou gravames existentes na área original devem ser transferidos para as matrículas das unidades imobiliárias não adquiridas por legitimação fundiária, de acordo com o art. 23, § 3º, da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

O objetivo deste instituto, como destacado por Tartuce (2018, p. 8), citando Carlos Eduardo Elias de Oliveira, é garantir a plena regularização, por parte do Poder Público Municipal, de áreas populares ou favelizadas, transferindo as áreas para

particulares sem a necessidade de pagamento de impostos, como o ITCMD. Esta iniciativa surgiu da necessidade de lidar com inúmeras ocupações irregulares, juntamente com o interesse dos Municípios em regularizá-las.

A criação deste instituto reflete o esforço do legislador em assegurar a proteção da ordem urbanística, o que implica na defesa dos direitos materiais previstos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e em outras normas relacionadas à política urbana e ao direito à cidade (Bueno, 2002, p. 405).

Portanto, as ações de regularização fundiária são parte de um contexto mais amplo de execução da política urbana e territorial, integrando os núcleos urbanos informais à cidade e possibilitando o exercício dos direitos e da cidadania de seus moradores. Isso ressalta a importância da proteção do direito à moradia em áreas ocupadas por população de baixa renda, direcionando a atuação do Estado para viabilizar a permanência dessas populações em seus locais de moradia.

Todavia, há doutrinadores que tecem críticas acerca da legitimação fundiária. De acordo com Paulo Sérgio Ferreira Filho (2018, p. 1.464), há uma preferência pelas modalidades de Reurb que concedem títulos de propriedade, pois a Lei nº 13.465/2017 permite a legitimação fundiária em terrenos públicos, mas nega o direito à legitimação de posse nesses locais, ainda que se tratem de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, conforme se extrai do art. 25, §2º, do diploma legal.

Ademais, Ferreira Filho (2018, p. 1.465) observa que a ênfase na titulação se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado à implementação de infraestrutura urbana essencial, bastando um cronograma de execução, possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos termos do art. 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017.

Ressalta, também, que a Reurb de assentamentos informais deve ser mais do que titulação de domínio, pois envolve a integração da moradia à cidade. Houve uma opção em garantir o direito à propriedade, com prejuízo do direito social à moradia, que é mais amplo. Deste modo, a Lei nº 13.465/2017 agiliza o procedimento de formalização das propriedades irregulares, entretanto, sem priorizar os demais investimentos em serviços públicos capazes de garantir uma moradia digna (Ferreira Filho, 2018, p. 1.465).

Para esta autora, resta evidente que a Lei nº 13.465/2017 adotou como objetivo central a concessão de títulos de propriedade, contudo, isso não deve ser considerado, necessariamente, como um ponto negativo da legislação. Ora, como

mencionado no capítulo anterior, o título de propriedade é documento que se porta como requisito para a efetivação de diversos direitos civis e sociais. A consecução de melhorias infraestruturais é de extrema importância para a garantia do direito à moradia adequada e do direito à cidade, porém, a negativa de direitos não pode ensejar a negativa de outro direito.

Conforme mencionado no tópico anterior, para a consecução de REURB, é necessário que haja um projeto urbanístico, bem como que se leve em consideração os aspectos ambientais e de defesa civil. Logo, não se pode condicionar a REURB à execução de projetos de melhorias infraestruturais, pois, diante da negativa do direito à habitação adequada, negar-se-iam outros direitos, quais sejam, o direito à regularização fundiária e à propriedade.

Por outro lado, de acordo com Tartuce (2018, p. 8), em casos relativos a imóveis privados, a atribuição da legitimação fundiária representa verdadeiro atentado contra o direito fundamental de propriedade. Nesse mesmo sentido se posiciona Victor Carvalho Pinto (2017, p. 5-6):

[...] a legitimação fundiária (art. 23), que é a principal inovação trazida pela MPV e mantida na Lei, é uma grave violação do direito de propriedade, constitucionalmente assegurado, pois facilita ao prefeito conferir a terceiros a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem indenização aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse. No caso de áreas públicas, a legitimação fundiária viola, ainda, a vedação expressa da Constituição à usucapião de bens públicos. Em conjugação com dispositivos que dispensam a alienação de bens públicos em geral e da União em particular, de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, a Lei compromete a defesa do patrimônio público, as prerrogativas do Poder Legislativo, a transparência da gestão pública e a responsabilidade fiscal (Pinto, 2017, p. 5-6)

Segundo Flávio Tartuce (2018, p. 9), no contexto dos bens públicos, não há impedimento para a concessão da REURB, pois esses imóveis também estão sujeitos ao princípio da função social, podendo até mesmo ser objeto de usucapião, no caso de bens públicos dominicais.

Quando se trata de ocupações de áreas públicas por comunidades vulneráveis, geralmente são imóveis abandonados pelo Poder Público por muitos anos, sem utilização para o bem-estar social, como margens de rodovias e ferrovias. Isso força pessoas desabrigadas a construírem suas casas nesses locais em busca de abrigo, em meio a um interesse público.

Surge, então, a reflexão sobre se essa ocupação constitui esbulho, mesmo diante da prevalência do interesse público sobre o privado. Posto isso, entende-se que não se configura esbulho se o proprietário do bem público não cumpre a função social da propriedade. Além disso, se a função social é aplicada aos bens públicos, o proprietário, isto é, o próprio Estado, deve exercer o domínio sobre o bem, e, se não o faz, não detém a posse do imóvel, como será observado quando do estudo do caso prático do capítulo seguinte.

Diante do exposto, resta evidente que a Lei nº 13.465/17, notadamente, com a modalidade da legitimação fundiária, vem sendo instrumento jurídico determinante para a regularização das comunidades de pessoas vulneráveis que ocupam áreas públicas e que, na maioria das vezes, enfrentam ações de reintegração de posse promovidas pelo próprio Estado. Logo, não obstante a Lei da REURB não resolva a totalidade dos problemas que tangem ao acesso à moradia adequada, confere segurança jurídica aos moradores e confere a eles a continuidade no local em que se instalaram.

A seguir, será realizado o estudo do caso que envolve a ocupação realizada pela comunidade do Sítio Várzea Grande, em Sapé/PB, para que se possa analisar se a Lei nº 13.465/17 vem sendo aplicada e efetiva para alcançar seu objeto central.

4 ESTUDO DE CASO DA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE, COM BASE NA AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE N° 0804063-09.2014.4.05.8200 E NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO N° 1.24.000.000786/2023-72 (MPF/PB)

O presente capítulo cuidará do estudo do caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, em Sapé/PB, que se instalou nas margens da malha ferroviária operada pela Transnordestina Logística S.A. O caso é acompanhado pelo Ministério Público Federal na Paraíba, objeto do Procedimento Administrativo nº 1.24.000.000786/2023-72, que possui o fim de “requerer aos órgãos competentes, Secretaria de Patrimônio da União-SPU e prefeitura de Sapé, que iniciem procedimento de regularização fundiária da área em litígio, nos termos do art. 14, inciso III, da Lei 13.465/2017”.

Ademais, o caso encontra-se judicializado, sob autos de nº 0804063-09.2014.4.05.8200, que tramita na 3^a Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba. Primeiramente, serão expostos os aspectos da ocupação da Comunidade do Sítio Várzea Grande, para que *a posteriori* seja apresentada a judicialização do caso e o papel desempenhado pelo Ministério Público Federal na Paraíba, enquanto órgão fiscal da ordem constitucional.

Por fim, será analisado se a Lei nº 13.465/17 tem sido, de fato, efetiva para a regularização fundiária de comunidades que ocupam áreas públicas, considerando o caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande.

4.1 HISTÓRICO E ASPECTOS DA OCUPAÇÃO, PELA COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE, DAS MARGENS DA FERROVIA OPERADA PELA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., EM SAPÉ-PB

Em 30 de dezembro de 1997, por meio de decreto presidencial, foi efetivada a concessão, em caráter de exclusividade, outorgada pela União Federal, do direito de exploração do transporte ferroviário na malha nordeste à empresa FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A. Por força deste instrumento contratual, todos os bens da malha nordeste, antes pertencentes à REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A, foram transferidos por arrendamento à FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., conforme a cláusula primeira, parágrafo terceiro, *in verbis*:

O presente contrato tem por objeto a CONCESSÃO para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga da MALHA NORDESTE, constituída pelas atuais Superintendências Regionais de Recife (SR-1), Fortaleza (SR-11) e São Luís (ST-12), da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA à CONCESSIONÁRIA, outorgada pelo Decreto de 30 de dezembro de 1997, conforme descrição constante do Anexo I deste Contrato.

[...]

Parágrafo Terceiro – Para esse fim, serão transferidos à CONCESSIONÁRIA, por parte da RFFSA, os bens operacionais de sua propriedade afeitos à atual prestação do serviço concedido, através de contrato de arrendamento que ficará vinculado a este instrumento, de tal forma que nele se refletirão todas as alterações que a concessão vier a sofrer.

Destarte, celebrou-se entre a Rede Ferroviária Federal, na qualidade de arrendadora, e a Ferrovia Transnordestina Logística, na qualidade de arrendatária, Contrato de Arrendamento de Bens Vinculados à Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário, tendo por objeto a transferência para posse da Ferrovia Transnordestina, dos bens operacionais, móveis e imóveis, para utilização na prestação do serviço de transporte ferroviário na faixa de domínio da malha nordeste.

Com isso, a Ferrovia Transnordestina passou a figurar no cenário nacional como legítima e exclusiva titular de direitos e deveres relacionados à exploração do serviço de transporte ferroviário na malha nordeste, bem como da posse dos bens necessários ao seu exercício.

A Defensoria Pública da União alega que a área em litígio refere-se ao Sítio Várzea Grande, no qual cerca de 50 (cinquenta) famílias construíram pequenas casas de taipa para fins residenciais. Destaca-se, ainda, que os moradores mais antigos da localidade ocupam a região desde, aproximadamente, o ano de 2004.

Em relatório de visita *in loco* realizado pela Defensoria Pública da União na Paraíba, consta que a comunidade é formada por famílias que vivem em situação de pobreza e, portanto, de vulnerabilidade social. O nível de escolaridade é baixo, o desemprego é massivo e as pessoas sobrevivem, geralmente, da agricultura, benefícios sociais (como o BPC) e de trabalhos eventuais, sem carteira assinada.

Os rendimentos mensais dessas famílias ficam em torno de um salário mínimo ou menos. Outrossim, não existe nenhum tipo de infraestrutura ofertada pelo poder público na comunidade, posto que não há esgotamento sanitário, as ligações elétricas são clandestinas, o abastecimento de água é feito através de poço e o lixo é queimado pelos próprios moradores.

Aduz a Ferrovia Transnordestina, na exordial, todavia, que no dia 27 de agosto 2014, constatou a existência de vários barracos em área muito próxima à linha férrea, entre os Km 186 e 187 do Ramal Macau (RMK), em Sapé/PB, que, por sua vez, invade a área *non aedificandi* e a faixa de domínio ferroviária da ferrovia, que, naquela região, é de 15m (quinze metros) para cada lado dos trilhos, por força do art 4º, inciso III, da Lei 6.766/79:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Brasil, 1979)

Alegam que os imóveis estão totalmente dentro da faixa de domínio, a cerca de 5m (cinco metros) dos trilhos, o que danifica a malha ferroviária e pode causar acidentes por descarrilamento das locomotivas ou até mesmo o tombamento destas.

A empresa indica que os vários barracos foram construídos de forma precária, e que, ao averiguar o ocorrido, no dia 27 de agosto de 2014, a Ferrovia Transnordestina notificou extrajudicialmente os moradores da Comunidade do Sítio Várzea Grande acerca da irregularidade das construções. No entanto, a população continuou residindo no local.

Apesar das alegações da concessionária de serviço público, a Defensoria Pública da União defende que, em sendo a posse uma situação, um poder que deve ser exteriorizado no plano fático, é preciso que ela seja revestida de concretude, que sua existência seja material, aparente, o que não ocorreu no caso concreto. Isso pois Transnordestina tão somente constatou a ocorrência de esbulho possessório no dia 27/08/2014, embora o contrato de arrendamento da rede ferroviária tenha sido publicado em 30/12/1997.

Logo, sustenta que a concessionária nunca exerceu a posse sobre a área, já que as edificações localizadas no Sítio Várzea Grande remontam ao ano de 2004, de acordo com as provas testemunhais depreendidas do laudo técnico realizado pelo serviço social da Defensoria Pública da União na Paraíba. Logo, ressalta-se que se passaram ao menos 10 (dez) anos sem que a Ferrovia Transnordestina tivesse sequer visitado a região, já que antes de agosto de 2014, jamais havia fiscalizado a área e, muito menos, exteriorizado sua suposta posse.

Nesse raciocínio, o mencionado relatório produzido por assistente social da DPU, de 2017, constatou que nunca um trem passou na linha férrea em discussão, nem jamais houve qualquer serviço de manutenção dos trilhos por parte da concessionária de serviço público, fatos confirmados por servidora pública da Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Várzea Grande (EMEIEF).

Ademais, o registro fotográfico resultante da visita ao Sítio Várzea Grande evidencia o abandono da malha ferroviária em questão. O que pode ser observado, efetivamente, é a presença de vegetação cobrindo os trilhos, com exceção dos locais onde os próprios moradores realizaram a limpeza. Destaca-se, ainda, que os trechos da linha férrea que passam no centro da cidade de Sapé/PB estão cobertos por concreto, o que só confirma que a parte concessionária nunca exerceu a posse da área em comento.

4.2 JUDICIALIZAÇÃO DO CASO E INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Retratados os aspectos sociais da ocupação realizada pela Comunidade do Sítio Várzea Grande e compreendidas as características da posse da área, será exposto como o caso em comento foi judicializado, para que, após isso, seja analisado o direito à Regularização Fundiária Urbana.

A FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSITCA S.A. na data de 13 de novembro de 2014, ingressou com Ação de Reintegração de Posse, na Justiça Federal na Paraíba, Seção Judiciária de João Pessoa, em face dos moradores da Comunidade do Sítio Várzea Grande. A Transnordestina, em suma, requereu a concessão de medida liminar de reintegração de posse com o propósito de ser reintegrada na posse da área esbulhada. Além disso, também requereu a desocupação da faixa de domínio, assim como da área *non aedificandi*.

Por fim, postulou pela demolição das edificações erguidas e pela restituição da referida área ao estado anterior. Como pedido definitivo, requereu a procedência da ação para que fosse declarada, de forma permanente, a reintegração de posse, a desocupação da faixa de domínio e da área *non aedificandi*, a demolição das edificações e a restituição da área ao estado anterior, por entender que comprovou a posse, o esbulho e a data do esbulho.

A concessionária pública demandante sustenta, na inicial, que a comunidade do Sítio Várzea Grande esbulhou (invadiu a via férrea com construção de moradias

irregulares, comprometendo sua estabilidade) a faixa de domínio/faixa *non aedificandi* da malha ferroviária operada pela mesma. A proibição de construir na faixa *non aedificandi* se dá com relação a todos os tipos de construções, circunstância esta oponível em face de toda e qualquer pessoa, pois se trata de faixa de segurança reservada e livre para a circulação ideal de trens e seus vagões, bem como para o seu tombamento em caso de acidentes.

Além disso, deve-se levar em consideração a existência da chamada "faixa de segurança", prevista no artigo 9.º, parágrafo segundo, do Decreto n.º 2.089/1963, que estabelece a distância de 6 (seis) metros de cada lado do trilho, visando garantir a livre circulação de trens, garantindo sua operação com segurança, sem expor terceiros a riscos iminentes:

Art. 9.º - As estradas de ferro gozarão do direito de desapropriação, por utilidade pública, dos imóveis e benfeitorias necessários à construção, funcionamento, ampliação, conservação e defesa da via permanente e das demais instalações ferroviárias, bem como à segurança e regularidade do tráfego dos trens, estendendo-se êsse direito às pedreiras, aguadas, lastreiras e árvores situadas nas proximidades do leito da via férrea.

[...]

§2.º - **Para o fim previsto neste artigo, a faixa mínima de terreno necessária à perfeita segurança do tráfego dos trens, terá seus limites lateralmente fixados por uma linha distante seis (6) metros do trilho exterior, salvo em casos excepcionais, a critério do D.N.E.F.** (Brasil, 1963)

Trata-se, assim, de zona de segurança, cuja construção de edificações de qualquer natureza é terminantemente proibida. Assim, alega que a ocupação realizada pela comunidade é ilegal e que, além de significar apoderação indevida de bem público, representa perigo à própria incolumidade física daqueles que transitam no local, pois atrai o risco real e constante de acidentes. Aduz que o imóvel em questão representa invasão sobre patrimônio público federal, o que se configura como esbulho, bem como a conduta é tipificada como crime de usurpação, previsto no art. 181 do Código Penal.

Ademais, ressalta a Ferrovia Transnordestina que é responsável pela proteção das faixas de domínio e áreas *non aedificandi*, devendo proteger a posse dos bens arrendados, em decorrência da concessão do serviço público de transporte ferroviário de cargas, o que inclui a proteção da posse contra esbulho, turbação ou qualquer outro ato de violência contra tais.

Sustenta que a ocupação irregular de bem público não caracteriza posse, mas detenção, não cabendo, portanto, qualquer ação possessória por parte da comunidade. Alega, ainda, que essa age de má-fé, de forma que se faz cabível a imediata reintegração judicial, pois a legislação Civil vigente dispõe, em seu art. 1.210, que o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

Em sede de contestação, a Defensoria Pública da União defende o ponto central de que a posse alegada pela demandante é desvinculada de sua inerente funcionalidade social, pois, embora concessionária de um serviço público, permaneceu anos sem promover qualquer vistoria na área, ignorando as inúmeras habitações que foram feitas na região, as quais garantiram o aproveitamento social da área.

Sobre a posse sustentada pela concessionária, menciona a DPU que o desdobramento da posse em direta e indireta pressupõe que o possuidor direto realmente exerce a posse sobre o bem, externando essa situação. De acordo com o art. 1.197 do Código Civil:

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto (Brasil, 2002).

A relação da autora com a faixa de terra aqui tratada nada tem a ver com o exercício da posse direta, pois, repise-se, ela nunca praticou nenhum ato material na região que demonstrasse sua qualidade de possuidora do bem. Assim, não poderia ser julgada procedente a ação de reintegração de posse, pois essa tem como pressuposto a posse prévia e a ocorrência de um ato de esbulho, o que não ocorre *in casu*.

Isso pois, além da concessionária jamais ter exercido a posse direta ou indireta dos bens objetos da presente ação, a comunidade do Sítio Várzea Grande exerce a posse da área em comento há vários anos, sendo esta justa e de boa-fé. Destarte, a comunidade iniciou o processo de ocupação da região no ano de 2004, em virtude do não cumprimento da função social das áreas próximas à malha ferroviária e, diante da inefetividade de políticas públicas destinadas a assegurar o direito social à moradia

digna e adequada, essa população, de baixa renda, não teve outra opção a não ser a construção de edificações em terrenos consolidados como vazios urbanos ou rurais.

Ainda, a malha ferroviária está abandonada e inativa, de maneira que, para os moradores da comunidade, a ocupação estava coberta pela aparência de legalidade. Tal situação configura a posse de boa-fé, na qual o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

De forma precisa, a DPU menciona que, no caso concreto, é preciso utilizar a hermenêutica constitucional para ponderar a decisão adequada, pois colidem as normas fundamentais referentes à supremacia do interesse público de operacionalização da via férrea, de um lado, e, do outro, o direito à moradia, ao trabalho (uma vez que os moradores são agricultores) e à dignidade da pessoa humana. Desta feita, fazer com que o interesse público prevaleça em todas as situações significa colocar em risco os direitos fundamentais do homem, como neste caso específico.

Ademais, ressalta a DPU que a Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, já que o verdadeiro titular desses bens é o povo. Assim, a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, tampouco pode desvincilar-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem.

Todavia, assim o fez o Estado, que, mesmo definindo a área em questão como bem público, não cumpriu o seu dever de zelar, proteger e vigiar o bem. Diante desse cenário, o interesse público do Estado em limitar a área de 15 metros na margem das linhas férreas, ou mesmo, de utilizá-las para operacionalização da malha ferroviária, convive há vários anos com o direito dos réus à moradia e ao trabalho.

Nessa toada, a prática dos despejos forçados para retirada de pessoas do local onde residem e desenvolvem suas atividades de subsistência, na medida em que lhes levam ao completo desamparo, acentuando seu grau de vulnerabilidade social, gera irremediável violação de outros direitos humanos.

Além disso, a DPU sustenta que não devem prosperar os argumentos de que a linha férrea próxima aos imóveis em questão, a qualquer momento, poderia ser posta em imediata atividade, pois os trilhos da ferrovia foram abandonados, e, em alguns trechos do perímetro urbano, estão cobertos por concreto. Não há sequer uma previsão de retomada do tráfego no trecho, referindo-se apenas à possibilidade incerta

e futura de fazê-lo, possibilidade que não encontra amparo nos planejamentos do poder público.

Dessa forma, não deve prosperar o argumento de que os ocupantes da região sofrem o iminente perigo de acidentes fatais que podem ser causados pela proximidade das casas à linha férrea, pois há muitos anos não se veem trens utilizando a linha férrea, estando essa em total abandono, sem manutenção nos trilhos, além da imprevisão da retomada das atividades.

Portanto, é desproporcional pretender a demolição de imóveis em razão da existência de linha férrea que não acarreta qualquer risco aos demandados ou à comunidade que lá reside, já que a linha férrea está desativada e sem previsão de reativação. Na verdade, o que se faz imprescindível é que o Estado execute as devidas políticas para permitir que os moradores mantenham sua habitação e, por conseguinte, sua fonte de subsistência no local, e não que tente resolver a complexa situação através da “simples” demolição das casas.

O Ministério Público Federal na Paraíba atuou como *custus legis* no presente caso. Instado a se manifestar, o MPF aduz que o deferimento do pedido de reintegração de posse, com demolições de domicílios, em face de número indeterminado de pessoas, constitui medida punitiva que pode contrariar normas nacionais (Constituição da República, Estatuto da Cidade, Lei da Reurb) e internacionais de que o Brasil é signatário (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção de Genebra de 1949, os Protocolos de 1977 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho OIT)

Ressalta que cabe ao poder público, e a toda a sociedade, a proteção jurídica das pessoas hipossuficientes possivelmente afetadas pelas ações de remoção, realocação e despejo. Destarte, devem ser tutelados os recursos jurídicos apropriados para resguardar o direito à vida, à integridade física e à preservação dos bens e valores pessoais, em prestígio ao vetor norte da Constituição Federal, que é o princípio da dignidade da pessoa humana.

O Ministério Público Federal observa que a área em litígio encontra-se desafetada, sem destinação específica e sem cumprimento da função social da propriedade, por inércia da Ferrovia Transnordestina, há aproximadamente 40 (quarenta) anos. Portanto, não há que se falar em risco de vida pela ocupação da área em litígio. Conclui que a concessionária aquiesceu por quase 10 (dez) anos com a construção e permanência de 42 (quarenta e dois) barracos em área próxima à linha

férrea (que, hoje, são mais de cinquenta), sendo que apenas no ano de 2014 constatou a existência das construções e decidiu cumprir o seu dever de fiscalização da ferrovia, e sua faixa de domínio.

Dessa forma, o MPF entende que a parte autora não se desincumbiu do ônus de comprovar o seu direito à reintegração de posse na área supostamente esbulhada, pois não comprovou a sua posse sobre o bem, tendo em vista que sequer operou as linhas férreas, e ainda aparenta não ter previsão de operacionalização. Além disso, não provou o esbulho praticado pela comunidade e a data de sua ocorrência.

Ademais, não comprovou a perda da posse, inexistindo documentos que comprovem sequer a utilização e operacionalização das linhas férreas pela empresa, que assumiu formalmente a linha no ano de 1997. Destarte, a desocupação iminente dos espaços, com a retirada de famílias ocupantes, assume contorno eminentemente constitucional, no qual deve prevalecer a proteção de direitos fundamentais, a garantia do aproveitamento da propriedade e sua função social, a correlação e efetivação dos postulados da proporcionalidade e razoabilidade na execução de medidas judiciais a serem adotadas, sem se olvidar da obrigação de efetivação do direito à moradia digna previsto no art. 6º da Constituição da República.

Ao final, o MPF opina pela improcedência da presente demanda, pois a ação de reintegração na posse deve ter como causa de pedir a perda da posse em razão de um esbulho, hipótese totalmente diferente do que ocorre no caso em tela, em que pretende a demandante que lhe seja restituída uma posse que sequer chegou a exercer, informando, ainda que instaurou procedimento extrajudicial para requerer aos órgãos competentes, no caso, a Secretaria de Patrimônio da União-SPU e a prefeitura de Sapé/PB, para que iniciem procedimento de regularização fundiária da área em litígio, nos termos do art. 14, inciso III, da Lei 13.465/2017.

Ressalta-se, por fim, que o processo judicial e o procedimento extrajudicial continuam em tramitação, sem que a comunidade tenha sido removida, contudo, também sem qualquer atuação do Poder Público em prol da efetivação de seus direitos fundamentais básicos.

4.3 ANÁLISE DO DIREITO À CONCESSÃO DO TÍTULO DE PROPRIEDADE, NA MODALIDADE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA, PELA REURB-S, PARA A COMUNIDADE DO SÍTIO VÁRZEA GRANDE

Diante de todo o exposto, este tópico se dedicará à avaliação da eficácia do processo de regularização fundiária, realizado por meio da REURB, como uma potencial solução para a ocupação das áreas às margens da malha ferroviária operada pela Ferrovia Transnordestina, onde está localizada a Comunidade do Sítio Várzea Grande. O objetivo, portanto, é analisar se essa comunidade possui o direito subjetivo à legitimação fundiária, e se a Lei nº 13.465/17 está sendo eficaz.

O ponto central prezado pelos direitos humanos e pela primazia da dignidade da pessoa humana é que, em ações judiciais que possam, em tese, resultar em remoções e/ou deslocamentos forçados, há de se resguardar uma gama de direitos fundamentais para além do direito à moradia, como o direito à vida, o direito à segurança pessoal, o direito à cidadania e à personalidade. Por outro lado, o direito à moradia adequada é, sobremaneira, o direito de não estar sujeito a remoção forçada, ainda que tal violência ocorra por meio de ações ou omissões estatais com fundamento na lei, ou seja, que haja segurança jurídica na posse.

Nesse sentido, as remoções somente deveriam ser executadas na medida em que sejam compatíveis com a natureza de outros direitos fundamentais (econômicos, sociais e culturais) e desde que o objetivo único seja o de promover o bem-estar geral da sociedade, observada a fundamental proteção aos direitos das minorias possivelmente afetadas, o que, muitas vezes, não ocorre.

Esse entendimento é corroborado pelo artigo 17, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, da ONU, que complementa o direito de não ser forçadamente desalojado sem uma proteção adequada (ONU, 1991). Tal previsão reconhece, entre outras coisas, o direito dos cidadãos a serem protegidos contra “interferência arbitrária e ilegal” realizada em seus domicílios.

No caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, constata-se que o deferimento do pedido de reintegração de posse, com demolições de domicílios, em face de número indeterminado de pessoas, sem que seja feita proposta alternativa de moradia de adequada, pode constituir medida punitiva que contraria normas nacionais, como a própria Constituição da República e o Estatuto da Cidade, e internacionais de que o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os Protocolos de 1977 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Sob essa ótica, é necessário analisar se há o direito subjetivo dos réus à regularização fundiária por meio do procedimento de regularização fundiária, prevista na Lei 13.465/2017, na modalidade legitimação fundiária, nos seguintes termos:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (Brasil, 2017)

Em primeiro lugar, retoma-se o conceito de núcleo urbano informal consolidado, estabelecido no artigo 11, III, da Lei nº 13.465/17, explicado no tópico 3 do presente trabalho. De acordo com a normativa, seria aquele núcleo urbano informal de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Ora, evidente que a Comunidade do Sítio Várzea Grande se encaixa em tal conceito, uma vez que os registros das primeiras ocupações datam do ano de 2004, ou seja, há 20 (vinte) anos. Ademais, como registrado no início deste capítulo, os moradores da área, em sua maioria, sobrevivem da prática da agricultura no local, necessitando da permanência nesse para garantir seus meios de subsistência. Por tais fatores, e por outros, como a existência de uma escola de ensino fundamental no local - conforme verificado no relatório social da DPU/PB -, considera-se a Comunidade como um núcleo urbano de difícil reversão.

Ademais, reforça-se, *in casu*, que há registros da ocupação da Comunidade do Sítio Várzea Grande desde 2004, ou seja, muito antes da “data de ouro” para a concessão da regularização por legitimação fundiária, que é 22 de dezembro de 2016. Somado a isso, a Ferrovia Transnordestina não demonstrou ter exercido a posse da área em litígio, restando a mesma abandonada e sem o uso a que se destina há mais de três décadas, ou seja, a área se encontra totalmente desafetada.

Além disso, inexiste qualquer perspectiva de retorno do uso do bem, conforme se depreende da análise dos autos, o que contraria o princípio da função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII, e art. 170, inciso III, todos da CF/88), bem como o estado de abandono da área pela parte autora gerou direitos subjetivos aos réus,

especialmente a legitimação fundiária/regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/2017.

Logo, estando o bem público desafetado, sem cumprir a função social a que se destina, resiste à Comunidade o direito subjetivo de permanecer no local e ter sua posse devidamente regularizada, com a concessão do título de propriedade. Frisa-se, ainda, que a Comunidade faz jus à REURB-S, que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, à qual é garantida a isenção de custas e emolumentos dos atos registrais. Logo, conforme o relatório social realizado pela DPU/PB, os rendimentos mensais dessas famílias ficam em torno de um salário mínimo ou menos, o que comprova sua vulnerabilidade econômica.

Nesse contexto, a Procuradoria da República na Paraíba instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.24.000.000786/2023-72, em razão do processo judicial n. 0804063-09.2014.4.05.8200, no qual o MPF atuou como *custos legis*, tendo em vista o entendimento do *Parquet Federal* de que a Comunidade do Sítio Várzea Grande tem direito subjetivo à legitimação fundiária/regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/2017.

Considerando os fatos narrados no processo judicial, determinou-se a instauração de procedimento extrajudicial com vistas à requerer aos órgãos competentes (SPU e Prefeitura de Sapé), que iniciem procedimento de regularização fundiária da área em litígio, nos termos do art. 14, inciso III, da Lei nº 13.465/2017, tendo em vista que o Ministério Público é um dos legitimados para requerer a Reurb (art. 14, IV e V, Lei n. 13.465/2017).

Desta feita, foram oficiadas a Prefeitura de Sapé/PB e a Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba, em julho de 2023, para que iniciassem o procedimento da regularização fundiária urbana da área ocupada pela Comunidade do Sítio Várzea Grande. Contudo, até o momento da conclusão do presente trabalho, não acostaram aos autos quaisquer respostas dos demandados pelo MPF/PB, nem foi noticiada a instauração de procedimento de REURB.

Compreender a Lei nº 13.465/2017 como um instrumento legal estratégico é fundamental, especialmente quando se trata da regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades vulneráveis, compostas por pessoas de baixa renda. Essas comunidades enfrentam uma série de desafios, dentre os quais se destaca a insegurança jurídica da posse. A falta de regularização fundiária não apenas prejudica

a segurança habitacional dessas pessoas, mas também limita suas possibilidades de acesso a serviços básicos, investimentos em melhorias habitacionais e o desenvolvimento socioeconômico local.

A efetivação do direito à regularização fundiária proporciona às famílias segurança jurídica sobre suas moradias. Isso não apenas garante que elas possam investir em melhorias em suas casas, como também abre portas para que o Estado possa intervir de forma mais eficaz, promovendo investimentos em infraestrutura básica, como água, esgoto, energia elétrica, transporte e acesso à saúde e educação. Dessa forma, a regularização fundiária não é apenas uma questão legal, mas também uma ferramenta poderosa para promover a inclusão social e a redução das desigualdades.

No entanto, mesmo diante do reconhecimento do direito subjetivo à Regularização Fundiária Urbana (REURB), como evidenciado no caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, enfrenta-se uma série de obstáculos para sua efetivação. O processo muitas vezes é complexo, burocrático e oneroso, o que dificulta o acesso das comunidades mais vulneráveis a esse direito. Além disso, a omissão do poder público em fornecer as condições necessárias para a efetivação da REURB, aliada à adoção de medidas judiciais de reintegração de posse, revela uma contradição entre o discurso legal e a prática institucional do Poder Público.

Nesse sentido, é essencial a promoção de políticas públicas eficazes que facilitem o acesso das comunidades de baixa renda à regularização fundiária, garantindo que o direito à moradia digna seja efetivamente concretizado. Isso envolve não apenas a simplificação e agilização dos procedimentos de regularização, mas também o estabelecimento de mecanismos de apoio técnico e financeiro para as comunidades, bem como o fortalecimento da participação social e o diálogo entre os diversos atores envolvidos. Afinal, a efetivação do direito à moradia digna é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e igualitária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é evidente que o direito à moradia digna se configura como um dos direitos humanos sociais mais essenciais, protegido tanto pelo direito internacional quanto pelo ordenamento jurídico nacional. No Brasil, esse direito é assegurado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, sendo inclusive considerado cláusula pétreia, o que demanda uma proteção integral de sua efetividade. Isso porque o direito à moradia não é apenas um direito isolado, mas um pilar fundamental que sustenta outros direitos, como o direito à saúde e à educação.

Entretanto, a formação do cenário estrutural brasileiro, marcado pelo déficit habitacional e por um processo de urbanização desordenado, resultou em sérios problemas para a população mais pobre e vulnerável. Sem acesso adequado à moradia, muitos indivíduos passaram a ocupar áreas informais, frequentemente em terrenos pertencentes ao próprio Estado. No entanto, essas ocupações informais deixam essas pessoas ainda mais vulneráveis, pois vivem com a constante insegurança jurídica da posse, sujeitas a ameaças de remoção forçada e a ações de reintegração de posse promovidas pelo próprio Estado.

Nesse contexto, a Lei nº 13.465/17 surge como uma ferramenta legal fundamental, ainda que subutilizada. Não é uma novidade, uma vez que, ao longo de muitos anos, o Poder Público tem buscado implementar as necessárias adequações fundiárias no país. No entanto, diversas dificuldades têm obstaculizado esse objetivo. No âmbito dessa lei, a titulação por meio da Legitimação Fundiária emerge como uma abordagem inovadora para lidar com as situações de irregularidade fundiária. Vale ressaltar que a regularização fundiária pode ser realizada com custos reduzidos, e em alguns casos, até mesmo de forma gratuita, como no caso do REURB-S.

Dessa forma, este trabalho demonstra que é viável utilizar a legitimação fundiária como um instrumento para regularizar os imóveis ocupados pela população de baixa renda. Contudo, essa utilização deve estar alinhada com os preceitos da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e das leis específicas pertinentes. O objetivo é reduzir as desigualdades sociais, levando em consideração os requisitos estabelecidos, como o tempo de ocupação, o tamanho médio dos lotes e o nível de infraestrutura urbana disponível.

Este instrumento deve ser usado em conjunto com o intuito de garantir cidades mais justas e sustentáveis, que permitam a todo indivíduo exercer seu direito

constitucional à moradia. Mas isto somente será alcançado com a colaboração ativa da sociedade e com a atuação firme do Poder Público para que as cidades sejam planejadas de modo inclusivo.

Neste trabalho científico, foi analisado o caso da Comunidade do Sítio Várzea Grande, que ocupa as margens da malha ferroviária pertencente à Ferrovia Transnordestina Logística S.A., que é área *non aedificandi*, em Sapé/PB. Como demonstrado, o referido equipamento público encontra-se desafetado, sem destinação social há mais de trinta anos e, consequentemente, sem cumprir sua função social.

Ainda assim, foi promovida ação de reintegração de posse em desfavor da comunidade, que é composta por pessoas carentes, de baixíssima renda, que sobrevivem, no geral, do desenvolvimento da agricultura na área. Conclui-se, por sua vez, que assiste à comunidade o direito subjetivo de REURB-S na modalidade legitimação fundiária, por cumprirem os requisitos previstos no artigo 23 da Lei nº 13.465/17.

Diante desse quadro, o Ministério Público Federal na Paraíba tem desempenhado um papel fundamental ao pleitear, junto ao Poder Executivo Municipal de Sapé, a regularização fundiária do local. No entanto, é lamentável constatar a omissão por parte das autoridades municipais diante dessa questão crucial, que afeta diretamente a vida e a dignidade dos moradores da comunidade.

É imprescindível que as autoridades competentes reconheçam a importância da regularização fundiária como um instrumento essencial para a promoção da justiça social e o respeito aos direitos humanos. Somente através de uma atuação conjunta e comprometida será possível garantir o direito à moradia digna para todos os cidadãos, especialmente para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Logo, ao longo do trabalho, foi discutido que, embora a Lei nº 13.465/2017 represente um avanço significativo no marco legal relacionado à regularização fundiária, sua implementação efetiva ainda é deficiente. Esse cenário evidencia uma lacuna que acaba por perpetuar a exclusão da população mais carente, que muitas vezes carece de acesso adequado à moradia.

No entanto, é importante ressaltar que, ao preservar a função social plena da propriedade em todos os aspectos, é possível superar essas barreiras e garantir, efetivamente, o direito à moradia digna. Isso implica não apenas na regularização da

posse de terra, mas também na promoção de políticas públicas que visem a proporcionar condições dignas de habitação, acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada.

Por fim, parafraseando Aluísio Azevedo, em sua obra “O Cortiço”, que retrata a essência da vida nas habitações precárias: “[...] entre os muros sujos e os barracos apertados do cortiço, a vida se desenrola como um drama incessante, onde a esperança luta para brotar entre os escombros da pobreza [...].” Esse cenário revela que a moradia transcende a mera condição física; é um reflexo das condições sociais e das lutas enfrentadas pelas comunidades.

Ao buscar a regularização fundiária, não se almeja apenas um espaço para viver, mas sim o reconhecimento, a dignidade e a igualdade perante a sociedade, representando uma batalha coletiva por melhores condições de vida e por uma sociedade mais justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre.** In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 163.

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

AMARAL, Daniele Pereira Batista; FARIAS, José Edson Falcão. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP'S): ESTUDO DE CASO DO RIO PARAÍBA DO SUL, TRECHO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - RJ.** REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] / Sílvia Cappelli, André Dickstein, Paulo Locatelli, Alexandre Gaio (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB-Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 01 dez. 2023.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.089, de 17 de dezembro de 1963.** Regulamenta a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 1963.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

Brasil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 05 abr. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 fev. 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;

altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.408, de 26 de dezembro de 2016, e 13.429, de 20 de março de 2017; e revoga dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, e das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, e 11.952, de 25 de junho de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 22. fev. 2024.

BUENO, C. S. **Ação civil pública e estatuto da cidade: arts. 55 a 57.** In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (Coord.). Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 380-396

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIÓ, Alexandre (Org.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** [livro digital]. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 p

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [CDESC]. **Recomendação Geral nº 4 sobre o Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Genebra, 1991.

Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP]. **Resolução CNMP nº 174, de 10 de outubro de 2017.** Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, DF, 12 out. 2017. Disponível em: <https://atos.cnmp.mp.br/atos/detalhar/2338>. Acesso em: 25 mar. 2024.

DA COSTA, Fernanda Carolina Vieira; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIEDADE HABITACIONAL.** Brasília: IPEA. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap09.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

DE MELO, Marco Aurélio Bezerra; MARÇAL, Thaís Boia. **Direito à Moradia como Direito da Personalidade.** EMERJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 75, p. 131 - 157, 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista75/revista75_131.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Função Social da Propriedade Pública.** Revista Eletrônica de Direito de Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, abr./maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/funcao-social-da-propriedade-publica>. Acesso em: 01 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **O STJ e o princípio da segurança jurídica.** 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-princípio-da-segurança-jurídica>. Acesso em: 02 abr. 2024.

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso sobre regularização fundiária urbana.** São Paulo: EBAPE, 2017.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural).** Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais: abordagens, desafios e práticas inovadoras.** 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2024.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_I%C3%B3gicas%20por%20tr%C3%A1s%20da%20regulariza%C3%A7%C3%A7a%C3%85%C3%85.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

FIGUEIREDO, Sílvio. **Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas.** In: NALIN I, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária.** 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GAVIÃO PINTO, Alexandre Guimarães. **A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa pelo STJ.** Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, n. 46, 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf. Acesso em: 03 mar. 2024.

HARVEY, David. **Direito à Cidade.** Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos.** Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **A ATUAÇÃO HOMEOSTÁTICA E INTERAGENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO POLÍMATO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.** REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital]. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 p. Disponível em: <https://ierbb->

ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB-Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

MARICATO, ERMÍNIA; MAGAMI, Douglas Tadashi. **ASPECTOS ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL E A PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.** REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital]. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 p. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB-Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. **A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO PRESSUPOSTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.** Revista de Direito à Cidade, vol. 09, nº 1. ISSN 2317-7721. 2017. Pág. 27-49. Disponível em: https://www.academia.edu/47050210/A_Seguran%C3%A7a_Jur%C3%ADcica_da_Posse_Como_Pressuposto_Do_Direito_Fundamental_%C3%80_Moradia. Acesso em: 28 fev. 2024.

MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. **A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de Barão Geraldo, em Campinas.** Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 2, 2016, p. 729-748. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/21772>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Agenda Habitat II.** Istambul, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/sections/universal-declaration/declaration-international-human-rights/index.html>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. **Pacto de San José da Costa Rica: Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** San José, 22 de novembro de 1969.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins. **Direito à moradia e a Lei da Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017): Um estudo sobre o instituto de legitimação fundiária.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 15, n. 3, p. 162-179, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-

108104-1.2020v1 5n3p. 162. ISSN: 1980-511X. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/349580270_Direito_a_moradia_e_legitimacao_fundiaria_uma_visao_constitucional_da_politica_de_regularizacao_fundiaria_urbana. Acesso em: 17 fev. 2024.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017.** Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>. Acesso em: 9 jan. 2024.

PNUD. **Sustentabilidade ambiental: objetivo 7: garantir a sustentabilidade ambiental.** Belo Horizonte: PUC Minas/IDHS, 2004. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pn000006.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. **Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano Brasileiro.** In: GRAZIA, G. et al. Brasil Sustentável e Democrático: O desafio da sustentabilidade urbana. Rio de Janeiro: FASE/IBASE. 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A função social da propriedade urbana no Brasil: aspectos teóricos e práticos.** Revista Eletrônica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 15, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERALI [STF]. **Súmula nº 340.** Brasília, DF, 23 ago. 1963. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SUM%20ESCLA%29.SCLA.&base=baseSumulas>. Acesso em: 28 mar. 2024.

TARTUCE, Flávio. **A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade.** Pensar, Fortaleza, v. 23, n. 3, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas. v.4 .** São Paulo: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649648. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649648/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

TAVOLARI, Bianca. **DIREITO À CIDADE: UMA TRAJETÓRIA CONCEITUAL**. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/#>. Acesso em: 11 fev. 2024.

UGEDA JÚNIOR, José Carlos. **Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira**. Revista Mato-Grossense de Geografia, Cuiabá, v. 17, n. 1, p. 101-116, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geografia/article/view/764>. Acesso em: 25 fev. 2024.