

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)
ENQUANTO POLÍTICA DE GESTÃO DE CONFLITOS
FUNDIÁRIOS NO BRASIL*

LA REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO (REURB) COMO
POLÍTICA DE GESTIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES EN BRASIL

URBAN LAND REGULARIZATION (REURB) AS A
POLICY FOR MANAGING LAND CONFLICTS IN BRAZIL

ANDERSON HENRIQUE VIEIRA**

ARÍCIA FERNANDES CORREIA***

TALDEN FARIAS****

Recibido: 26 de abril de 2024 - Aceptado: 22 de junio de 2024 -

Publicado: 30 de noviembre de 2024

DOI: 10.24142/raju.v19n39a11

* O presente artigo é fruto da pesquisa em andamento no âmbito do projeto de investigação intitulado “Regularização Fundiária Urbana Sustentável e os desafios para sua implementação: uma análise jurídico-normativa das experiências Brasileira e Colombiana”, cujo financiamento é feito pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil-CNPQ (Processo/ Código n.º 421893/2023) com previsão de conclusão para o ano de 2026.

** Doutorando em Direito (UEPB). Maestro em Planejamento Urbano (UERN). Advogado (OAB/PB 26.023). Graduado em Direito por la Universidad Federal de Campina Grande-Campus Sousa. Integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa em Direitos Humanos da UFCG-GEPIH na linha de pesquisa “Direito à Cidade, Política Pública e Poder Local” e integrante do projeto de pesquisa “Emphyteusis and urban land: explorando los usos potenciales de los arrendamientos de terrenos en Brasil ciudades” financiadas por el Lincoln Institute of Land Policy. Escavador: <https://www.escavador.com/sobre/7084984/anderson-henrique-vieira>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=5ybKaT8AAAAJ&hl=pt-BR>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>, correio eletrônico: andersonhvieira@gmail.com

Resumo

O artigo se propõe a tratar do atual escopo normativo —e valorativo— da REURB, suas principais modalidades e seus objetivos, como forma de verificar a distância entre o prolongamento e o acirramento penoso e longo dos conflitos fundiários e a aplicação célere e mediadora da REURB enquanto política de gestão da terra urbana e da cidade. Com esse objetivo, espera-se propor reflexões a partir do seguinte questionamento: sendo a REURB uma das formas de garantia do direito à moradia e da tutela das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, como ela se qualifica enquanto política de gestão de conflitos fundiários? Para tanto, utilizou-se de revisão bibliográfica com abordagem qualitativa e análise normativa, tendo, neste caso, como principal marco a Lei Federal n.º 13.465/2017. A conclusão indica que a REURB se mostra como uma política apta a ser utilizada na gestão de conflitos fundiários, pelo seu potencial de redução da insegurança jurídica da população ante à constante ameaça de remoção, desde que planejada e executada sob uma ótica funcio-

*** Professor de Direito Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Possui Pós-doutorado em Direito Público pela Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, com bolsa Capes, Doutorado em Direito Público e Mestrado em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É professora-adjunta de Direito e membro permanente do Programa de Pós-Graduação PPGDir da UERJ, na Linha de Pesquisa de Direito da Cidade. Coordena o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC), certificado pelo CNPQ. Integra, como membro permanente, o Fórum de Direito da Cidade da Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. É procuradora do Município do Rio de Janeiro. É membro das Comissões de Direito Constitucional e Direito Municipal da OAB/RJ (triênios 2019-2021, 2022-2024 e 2025-2027). Tornou-se em 2023 integrante honorária do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ) e membro da Comissão de Políticas Públicas do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Está diretora do Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município e redatora-chefe da Revista Carioca de Direito. Escavador: <https://www.escavador.com/sobre/3769675/aricia-fernandes-correia>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=pAYrck8AAAAJ&hl=pt-BR>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3964-2805>, correio eletrônico: correiaaricia@gmail.com

**** Professor de Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela UEPB, mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, doutor em Recursos Naturais pela UFCG e doutor em Direito pela UERJ (com distinção), tendo feito estágio de doutoramento sanduíche pela Universidade de Paris I/Panthéon-Sorbonne (bolsa CAPES-COFEUCUB). Pós-doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Advogado e professor de Direito Ambiental da UFPB e da ufpe (graduação e pós-graduação). Escavador: <https://www.escavador.com/sobre/9629997/talden-farias>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=Ff7o6N8AAAAJ&hl=pt-BR>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>, correio eletrônico: taldenfarias@gmail.com

nal, inclusiva e descentralizada. Além disso se insere em um quadro axiológico, neste quadrante do século XXI, no qual se valorizam soluções mediadas e especializadas em matéria de conflitos fundiários.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana, conflitos fundiários, acesso à terra, direito à moradia.

Resumen

El artículo se propone abordar el alcance normativo —y valorativo— de la regularización del suelo urbano (REURB), sus principales modalidades y sus objetivos, con el fin de verificar la distancia entre la prolongación y la agudización penosa y duradera de los conflictos de tierras, y la aplicación ágil y mediadora de la REURB como política de gestión de la tierra urbana y de ciudad. Con este objetivo, se pretende ofrecer reflexiones a partir de la siguiente pregunta: siendo la REURB una de las formas de garantía del derecho a la vivienda y de la protección de las funciones sociales de la propiedad urbana, la posesión y el derecho a la ciudad, ¿cómo se califica la política de gestión de conflictos de tierras? Para ello, se llevó a cabo una revisión bibliográfica con enfoque cualitativo y análisis normativo, teniendo como principal marco la Ley Federal n.º 13.465/2017. La conclusión indica que la REURB se muestra como una política adecuada para la gestión de conflictos de tierras, debido a su potencial para reducir la inseguridad jurídica de la población ante la constante amenaza de desalojo, siempre que sea planificada y ejecutada desde una perspectiva funcional, inclusiva y descentralizada. Además, se inserta en un marco axiológico del siglo XXI, en el que se valoran las soluciones mediadas y especializadas en materia de conflictos de tierras.

Palabras clave: regularización del suelo urbano, conflictos de tierras, acceso a la tierra, derecho a la vivienda.

Abstract

The article sets out to address the current normative —and evaluative— scope of REURB, its main modalities and its objectives, as a way of verifying the distance between the painful and long-lasting prolongation and exacerbation of land conflicts and the swift and mediating application of REURB as an urban land and city management policy. With this objective, we hope to propose reflections based on the following question: since REURB is one of the ways of guaranteeing the right to housing and protecting the social functions of urban property, ownership and the city, how does it qualify as a policy for managing land conflicts? To this end, we used a bibliographical review with a qualitative approach and normative analysis, with Federal Law n.º 13.465/2017 as the main landmark in this case. The conclusion is that REURB is an appropriate policy to be used in the management of land conflicts, due to its potential to reduce the population's legal insecurity in the face of the constant threat of removal, as long as it is planned and implemented from a functional, inclusive and decentralized perspective. It also fits into an axiological framework, in this quadrant of the 21st century, in which mediated and specialized solutions to land conflicts are valued.

Keywords: urban land regularization, land conflicts, access to land, right to housing.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O cenário fundiário urbano brasileiro, organizado sob a lógica da propriedade privada individual e absoluta e segundo um planejamento urbano conservador e hierarquizado, produziu um quadro de exclusão socioterritorial inequívoco, entre outros aspectos, por meio de irregularidade fundiária, déficit habitacional, distribuição seletiva de infraestrutura urbana e sanitária, ocupações em áreas ambientalmente sensíveis e conflitos fundiários.

Esse quadro centralizador, conservador e excludente desde sua concepção tem raízes históricas ligadas as estruturas oligárquicas portuguesas, transpostas para terras brasileiras através da concessão das capitânias hereditárias e, depois, via concessão de sesmarias, alimentaram um sistema de concentração de terras que poderia ter se desconcentrado pela valorização natural da posse, não tivesse sido a Lei de Terras de 1850, a verdadeira “cerca da terra” (Baldez, 1991, p. 10), convolado a terra em propriedade passível de aquisição apenas por quem tivesse recursos e não pelas pessoas escravizadas, que, naquele mesmo ano, não por coincidência, estavam proibidas de ser objeto de tráfico pela Lei Eusebio de Queiroz (Melo, 2018). Assim, a ocupação da terra brasileira para os não proprietários foi absolutamente excludente.

O processo de “libertação” das pessoas escravizadas e “aprisionamento” jurídico das terras, entre outros elementos históricos e sociais a serem considerados, contribuíram para formação de ocupações urbanas alternativas que se formaram a despeito de qualquer infraestrutura. A resposta do Estado a essas questões foram “soluções” pautadas no controle dos espaços (Crepaldi, 2022) e repressão (muitas vezes violentas) dos movimentos que tensionavam por mudanças. Nesse sentido, com a inserção da Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183) (Brasil, 2023) e o consequente advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) (Brasil, 2001) houve uma sensível mudança de paradigma para ser reconhecida a função socioambiental da cidade e a necessidade de legitimação jurídica de situações fáticas do tecido urbano que se encontravam à margem do direito do ponto de vista estritamente legalista-liberal, como é o caso das ocupações urbanas alternativas/resistentes.

Fruto do Movimento da Reforma Urbana (Saule Jr. y Uzzo, 2015), o Capítulo da Política Urbana deixou nítido no texto constitucional que a terra urbana deveria ter como prioridade o usufruto do imóvel para a sobrevivência humana, seja pela moradia ou pelo cultivo, daí os institutos da usucapião

especial urbana *pro morare e pro cultivare*, o instituto do uso, parcelamento e edificação compulsórios, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a desapropriação sanção, a possibilidade de imóveis públicos serem objeto de concessão de uso, dando-se finalidade pública aos imóveis públicos, e, mais importante do que tudo, o recado ao mercado de que a terra não deveria ser objeto de mera especulação imobiliária, uma vez que dentro da Ordem Econômica estava a Política Urbana.

Assim, essa configuração normativa e mudança paradigmática, muito embora não tenha nem de longe resolvido a questão urbana no Brasil, foram fundamentais para o desenvolvimento de instrumentos jurídico-urbanísticos e para criação de órgãos próprios na estrutura administrativa principalmente da União, que conferiram um tratamento mais funcional e integrativo à cidade, por meio do desenvolvimento de políticas que visaram à democratização do acesso à terra e o direito à moradia plena. Exemplos disso é o extinto e recentemente recriado Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, Estatuto da Metrópole, programas habitacionais de interesse social como o Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária urbana (REURB) regulamentada em nível nacional inicialmente pela Lei 11.977/2009 (revogada) (Brasil, 2009) e posteriormente pela Lei 13.465/2017 a atual Lei Geral de Regularização Fundiária no Brasil (Brasil, 2017).

Concentrando o texto na questão da regularização fundiária urbana, torna-se mister definir seu conceito. A REURB é um procedimento administrativo complexo do ponto de vista técnico, social e conceitual. Justamente por isso não há proposições estanques e sua definição pode tomar contornos distintos de acordo com o paradigma teórico-metodológico adotado no seu planejamento, se caracterizando como um conceito em disputa.

Desse modo, é possível visualizar procedimentos de REURB planejados e executados sob uma lógica mais legalista-liberal (com destaque aos aspectos jurídicos) e outros que tomam formas integradas e funcionais, o que configura a REURB plena ou sustentável. Esta, sumariamente, é um procedimento administrativo que conjuga elementos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com vistas a garantir moradia digna e adequada urbanização da área de intervenção considerando o equilíbrio ambiental, as principais necessidades locais e a participação popular emancipatória. Assim, cabe questionar: sendo a REURB uma das formas de garantia do direito à moradia e da tutela das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da

cidade, como ela se qualifica enquanto instrumento de gestão¹ de conflitos fundiários?

Para propor reflexões preliminares ao questionamento e fomentar o debate em relação ao desenvolvimento de outras perspectivas, o artigo irá tratar brevemente do atual escopo normativo da REURB, suas principais modalidades e objetivos como forma de verificar a distância entre o prolongamento e o acirramento penoso e longo dos conflitos fundiários e a aplicação célere e mediadora da REURB enquanto instrumento de gestão da terra urbana e da cidade.

Com isso espera-se auxiliar órgãos da administração pública, do poder judiciário, entidades civis organizadas, movimentos sociais e a sociedade civil na luta pela garantia do direito à moradia, bem como contribuir em uma agenda de pesquisa que debata as possibilidades de gestão em contexto de conflitos fundiários urbanos.

Para tanto, utilizou-se como metodologia revisão bibliográfica com abordagem qualitativa e análise normativa, tendo como principal marco normativo a Lei Federal n.º 13.465/2017. Também foram empreendidas pesquisas junto às plataformas de jurisprudência dos Tribunais de Justiça do Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil, para verificar a aplicação dos instrumentos abordados na pesquisa. A justificativa para seleção dessas regiões dá-se primeiro pelo seu histórico de ocupações mais antigas, bem como pela maior concentração populacional.

O trabalho está organizado em quatro tópicos de discussão, além desta introdução. No tópico dois é abordado o tratamento normativo da REURB, sua (in)adequação conceitual, modalidades e objetivos, tendo como marco legal de análise a Lei Federal n.º 13.465/2017; no tópico três se discutem brevemente os conflitos fundiários no Brasil, seus principais conceitos, formas e como esse tensionamento se conecta com a luta pelo direito à moradia digna; já no tópico quatro, principal foco do artigo, são analisadas as possibilidades de aplicação da REURB enquanto instrumento de gestão de conflitos fundiários, considerando suas múltiplas dimensões de forma integrada. Após esse percurso têm-se ainda as considerações finais no tópico 5.

1 Amparado em Crepaldi (2022) optou-se pelo uso do termo “gestão” de conflitos fundiários ao invés da expressão “solução” de conflitos fundiários, por considerar que a dinamicidade das cidades impõe uma ação coordenada e contínua dos poderes públicos que não se esgotam em uma só proposição.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): CONCEITO, MODALIDADES E OBJETIVOS

A primeira referência no ordenamento jurídico brasileiro no que se refere a regularização fundiária ocorreu por meio do Decreto-Lei 271/1967, que dispôs sobre loteamentos urbanos, responsabilidade do loteador e concessão de uso e espaço aéreo, sendo depois tratada na Lei Federal n.º 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo), que cuidou da regularização de loteamentos irregulares no Capítulo VIII, que trata das Disposições Gerais, notadamente nos arts. 38, 40 e 41, entretanto por não se tratar do instituto da REURB como discutido neste texto, toma-se a Lei 11.977/2009 como o primeiro marco normativo regulamentador da REURB no plano nacional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que no Brasil, a REURB foi inicialmente regulamentada, no plano nacional, por meio da Lei Federal n.º 11.977/2009 que posteriormente foi, na parte que toca à regularização fundiária urbana, revogada pela Lei Federal n.º 13.465/2017, o atual marco legislativo da REURB, juntamente com o Decreto Federal n.º 9.310/2018, além das legislações locais, Leis Orgânicas e Constituições Estaduais de cada Ente Federativo, que também detêm competência sobre a matéria, conforme já observado.

Segundo o art. 9.º da Lei 13.465/2017 a REURB se caracteriza pelo conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017).

Da análise do conceito legal retratado na nova lei é possível notar que não há a adoção de um caráter integrado-funcional do procedimento que contribua com o debate da informalidade enquanto potencialidade e não como questão a ser combatida “indo contra o marco conceitual e jurídico mais amplo construído desde o final da década de 1970, e ignorando as lições da experiência internacional” (Fernandes, 2022, p. 1); nesse mesmo sentido, o legislador confere destaque a “titulação dos ocupantes” enquanto condição indispensável de garantia do direito à moradia, o que, para além de ser uma falácia jurídica, pode indicar um reforço à hierarquização do procedimento de REURB com foco nos aspectos jurídico-dominiais que são passíveis de garantir um título, mas não de garantir moradia plena.

De outro lado, sob um ponto de vista mais adequado à realidade urbana brasileira, extremamente assimétrica, e que considere efetivamente a necessidade de contemplar a multiplicidade de facetas da REURB, pode-se

conceituá-la como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos/resistentes ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e emancipação social.

Nesse mesmo sentido, para Correia e Farias (2015) a regularização fundiária plena —que ora se denomina sustentável— é aquela que apresenta quatro dimensões:

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

Em termos, trata-se da inclusão/incorporação da realidade fática em que vivem milhões de pessoas à dinâmica urbana de forma integrada.

No que se refere às modalidades de REURB, a nova Lei não inovou em relação às possibilidades já tratadas no diploma anterior. Desse modo, segundo a leitura do seu art. 13, tem-se duas modalidades: a regularização fundiária urbana de interesse social ou REURB-S e a regularização fundiária urbana de interesse específico ou REURB-E. Ainda é possível verificar a regularização fundiária urbana inominada também chamada de REURB-I, entretanto, em que pese grande parte da doutrina tratar a REURB-I como uma modalidade secundária em relação à REURB-S e REURB-E, a rigor, ela se caracteriza como um rito de procedimento e não uma terceira modalidade de REURB, como será visto adiante.

A REURB-S é prevista no inciso I do art. 13 da Lei 13.465/2017 e no art. 5.º A do Decreto 9.310/2018 e destina-se à incorporação de núcleos urbanos resistentes ocupados por populações vulnerabilizadas do ponto de vista socioeconômico ao ordenamento territorial. Justamente por isso, a Lei 13.465/2017 (§ 1.º, art. 13) e seu decreto regulamentador preveem isenções

em relação a custas e emolumentos cartorários, quando do procedimento registral da REURB-S, bem como prevê que os custos da implementação das obras e equipamentos necessários à urbanização da área serão arcados pelo poder público.

No que se refere à REURB-E, seu conceito é residual, assim definido pelo inciso II, do art. 13: “REURB de Interesse Específico (REURB-E)-regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo” (art. 13, II, Lei 13.465.2017) (Brasil, 2017). Isso significa dizer que se enquadram como REURB-E os projetos que tratem de áreas de intervenção predominantemente ocupadas por populações que não se caracterizem como baixa renda. Nesta modalidade, os custos de planejamento, execução e implementação das obras essenciais e toda infraestrutura necessária à conclusão do procedimento será custeado pelos potenciais beneficiários ou requerentes privados; é o que prevê o art. 33, § 1.º, II. Porém o mesmo artigo, em seu inciso III, excepciona essa obrigação para os casos em que a REURB-E for promovida sobre áreas públicas, presente o interesse público, cenário no qual será possível que o Município faça o custeio de toda a infraestrutura necessária com posterior cobrança aos seus beneficiários (art. 33, § 1.º, III). Sob esse aspecto cumpre ressaltar que a mencionada cobrança feita aos beneficiários pela implementação da infraestrutura, muito embora pareça se assemelhar a já conhecida “contribuição de melhoria” com esta não se confunde. Isso porque no caso do disposto no art. 33, § 1.º, III da Lei 13.465/2017 a Municipalidade irá fazer a cobrança com base efetivamente no que gastou e não sobre eventual valorização da propriedade privada. Ademais, se trata de situação bastante excepcional.

Existem ainda outras possibilidades para que o Município proceda ao custeio das obras de infraestrutura, como a doação de área por parte dos beneficiários ao ente Municipal para que este dê destinação coletiva; com também a alternativa de se instituir as chamadas “Taxas de REURB-E” por meio de Lei municipal, para os casos em que imóveis que não se enquadrem nos critérios de baixa renda estejam inseridos em áreas de intervenção predominantemente ocupadas por população de baixa renda.

Já a REURB-I não se configura como uma terceira modalidade e sim como um rito de procedimento simplificado previsto no art. 69 da Lei Geral de REURB, voltado a núcleos urbanos alternativos com elevado grau de consolidação pelo decurso do tempo que estejam totalmente integrados à

cidade. Sua principal característica é a dispensa de uma série de requisitos tendo em vista a antiguidade da ocupação e o cenário de grande consolidação, entre eles: projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, certidão de regularização fundiária e quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (§ 2.º, art. 69, Lei 13.465/2017). Ao prever todas essas dispensas, nota-se que o legislador supôs a devida urbanização/integração da área de intervenção. Justamente por isso um plano de REURB executado nas modalidades S ou E pode ter o rito de procedimento previsto no art. 69 e assim uma simplificação técnica do projeto. Note-se que mesmo áreas com altos níveis de consolidação podem não ter parcelamento registrado, motivo pelo qual, na prática diária, muitos profissionais acabam submetendo o projeto completo à apreciação da Prefeitura (ainda que a rigor não fosse necessário) e elaborando peças técnicas que subsidiem o trabalho do registrador.

Além da definição das modalidades possíveis de REURB, a Lei 13.465/2017, em seu art. 10 trata dos objetivos do procedimento, sem fazer distinção entre a REURB-S e a REURB-E, apesar de colocar como prioridade a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (o que também é corroborado pelo Estatuto da Cidade em seu art. 2.º, XIV) (Brasil, 2001), o que contribui no debate da informalidade urbana em suas várias expressões e não somente conectada a contextos vulneráveis socioeconomicamente, muito embora este seja mais facilmente verificável e também fortemente reprimido e criminalizado, isso porque há uma forçosa conexão entre informalidade e ocupações de baixa renda como se a posse (e os conflitos dela decorrente) fosse uma forma de acesso à terra urbanizada reservada aos mais pobres quando na verdade é quase a regra no Brasil (de Moraes *et al.*, 2023).

Assim, pode-se destacar como principais objetivos da REURB: ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, III); promover a integração social e a geração de emprego e renda (art. 10, IV); estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (art. 10, V); garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI); garantir a efetivação da função social da propriedade e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 10, VII).

Ainda nesse quadro, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição brasileira de 1988, é da competência dos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ainda nesse quadro, o art. 2, II do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) prevê que a política urbana deve garantir o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. A conjugação dessas e outras disposições, inclusive em tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos, constituem o fundamento que insere a REURB como direito subjetivo, dos ocupantes da localidade objeto de intervenção, desde que haja viabilidade técnica no que se refere aos elementos jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, só sendo cabível o indeferimento do requerimento de REURB nos casos de existência de risco não mitigável na área de intervenção; ocupação recente não consolidada ou reversível e área de segurança nacional.

Porquanto seja a interpretação que mais se adegue a garantia do direito à moradia e habitação dos indivíduos é possível encontrar entendimentos judiciais que não consideram a REURB enquanto direito subjetivo dos potenciais beneficiários, principalmente nos Estados do Nordeste do Brasil em que os Tribunais ainda não enfrentaram de forma central a temática. Por outro lado, quando se analisa as decisões colegiadas proferidas pelos Tribunais de Justiça no eixo sudeste-sul do país é perceptível entendimentos mais garantistas (embora ainda haja divergência) no que se refere a aplicação da Lei n.º 13.465/2017 e por conseguinte do direito subjetivo dos potenciais beneficiários à REURB, como se observa em: Acórdão n.º 1022509-20.2017.8.26.0451-TJSP; Acórdão n.º 2055833-42.2018.8.26.0000-TJSP; Acórdão n.º 1.0000.22.065220-0/001-TJMG; Acórdão n.º 1.0000.22.112535-4/001-TJMG.

Assim, sendo a REURB uma obrigação de fazer da Administração Pública e tendo em vista seus objetivos de ampliar o acesso à terra urbanizada; priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda e estimular a resolução extrajudicial de conflitos, como já visto, cabe refletir se a REURB da forma que está posta pode ser um instrumento apto a contribuir na gestão de conflitos fundiários. É o que será abordado nas próximas linhas.

CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL

A urbanização brasileira desenfreada e fortemente conectada com um planejamento urbano tecnocrata-modernista, tem como um dos seus subprodutos a exclusão socioterritorial, já que sob essa ótica o estado adota uma posição abstencionista em relação à urbanização das cidades (Santos, 2012) e desse modo a população “busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos” (Maricato, 2015, p. 80), o que rebate, entre outros aspectos, no déficit habitacional do ponto de vista qualitativo e quantitativo e no tensionamento das relações jurídico-sociais pela acesso à terra urbanizada, expresso por meio dos conflitos fundiários.

Desse modo, ao contrário da REURB, que pode ser caracterizada como um conceito em disputa que se reformula (Fernandes, 2022) de acordo com o paradigma teórico-metodológico que influencia no seu planejamento, como brevemente apontado na introdução deste ensaio, a acepção de conflitos fundiários urbanos tem abordagens mais estabelecidas, de forma que se pode destacar pelo menos 2 (duas), uma em sentido amplo e outra em sentido estrito (Saule Jr. y di Sarno, 2013). Em sentido amplo, os sujeitos passivos são diversos e o objeto do conflito não necessariamente é o acesso à terra urbanizada, mas sim demandas que ultrapassam a habitação e/ou a posse/propriedade de determinada área, estando conectado com a carência de urbanização e a inexistência de infraestrutura urbana; já em sentido estrito os sujeitos passivos são pessoas vulnerabilizadas do ponto de vista socioeconômico que tensionam pela possibilidade de permanência em determinada área pública ou privada, de forma que nesses casos tem-se um objeto muito bem delineado: o direito à moradia. Esta última acepção é o principal foco das reflexões que seguem.

Nessa esteira, é preciso demarcar que o direito à moradia é aqui entendido enquanto Direito Fundamental (talvez um dos mais elementares) que possibilita o exercício de outros direitos e garantias e por este motivo não pode ser compreendido dentro dos incipientes limites do acesso à terra, isso porque “se a vida digna do homem na cidade pressupõe um mínimo, a terra (moradia) dele faz parte inexoravelmente (Mattos, 2006, p. 27). Muito mais que o acesso, esse Direito Fundamental visa garantir a permanência dos indivíduos nos locais em que habitam com a observância das condições que permitam o desenvolvimento de uma vida digna, aí compreendidas infraestrutura urbana e sanitária; equipamentos públicos; equilíbrio ambiental; lazer; geração de emprego e renda, educação, entre outras camadas.

Dessa forma, a acepção estrita sobre conflito fundiário urbano é mais visibilizada uma vez que se insere no âmbito da luta por moradia, por meio de ocupações de imóveis urbanos vazios e das reivindicações para a regularização fundiária, muitas vezes em razão da construção de grandes empreendimentos imobiliários públicos e privados que buscam remover populações de baixa renda, tudo em nome do “interesse público” (Cafrune, 2010), como é exemplo o caso da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) “Tororó” localizada na cidade de Salvador/BA em que a urgência na remoção da população para atendimento a esse pseudo interesse público é a construção de um grande shopping center (Costa y Tierno, 2022).

Nesse quadro, a Resolução n.º 87/2009, art. 3.º, I do extinto e recentemente recriado Conselho Nacional das Cidades-ConCidades conceitua conflito fundiário urbano como:

Disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (Brasil, 2010).

Note-se que a concepção adotada pelo Conselho das Cidades, guarda compatibilidade com a perspectiva de conflitos fundiários em sentido estrito, conforme demonstrado, e reflete a gravidade da questão no tecido urbano brasileiro.

Em relação às formas como esses conflitos podem se apresentar, tem-se dimensões judiciais, administrativas e também políticas. As formas judiciais se expressam, em geral, por meio de ações possessórias ou petitórias que visam à reintegração de posse (ou pedido correlato) de áreas que foram foco de ocupações resistentes/alternativas; a forma administrativa se configura, dentre outras possibilidades, quando da impugnação de procedimentos de regularização fundiária por parte de proprietários ou terceiros interessados. Já as formas políticas se expressam quando da desapropriação de áreas para construção de empreendimentos que nem sempre observam os preceitos do interesse público. É bom destacar que essas formas não ocorrem isoladamente e muitas das vezes os conflitos se transmudam de acordo com o tensionamento das relações e a necessidade de tutela de interesses coletivos.

Assim, a pluralidade e complexidade de formas em que os conflitos fundiários se apresentam não é refletida nos instrumentos e estratégias utilizados na sua gestão administrativa e também judicial. Especificamente em âmbito judicial, as diversas possibilidades no que se refere a regras de competências para julgamento (direito privado, fazenda pública, meio ambiente) dificultam o desenvolvimento de alternativas específicas para cada caso (Frota, 2017) e reproduz decisões que tem na propriedade privada sua centralidade, o que impõe a urgência de discutir e explorar alternativas, tal como a REURB, conforme passa-se a refletir.

A REURB ENQUANTO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Seja em sua forma política, judicial ou administrativa, como já visto, os conflitos fundiários, em sentido estrito, tendem a pleitear o direito de acesso e permanência de ocupações alternativas no tecido urbano colocando em xeque direitos coletivos e individuais por meio da disputa pelo direito à moradia digna. Desse modo, sendo a REURB instrumento de garantia do direito à moradia e da tutela das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, se qualifica como um poderoso instrumento de gestão de conflitos fundiários, desde que pensada em sua formatação plena e em atendimento aos interesses públicos e coletivos. Assim, as próximas linhas se dedicam a analisar e demonstrar como a REURB da forma que está posta na Lei 13.465/2017 pode atender ao objetivo indicado. Para tanto, o debate será iniciado com a problematização dos pressupostos teórico-metodológicos da consensualidade e cooperação e em seguida serão abordados os principais instrumentos e ferramentas previstos na Lei Geral de Regularização Fundiária que podem contribuir na gestão de conflitos fundiários, considerando ainda os princípios gerais do direito e a jurisprudência aplicada.

Consensualidade e cooperação: a necessidade da simetria de informações para formação de consensos válidos

O ordenamento jurídico brasileiro, na esteira de outros países como Portugal, França e Alemanha seguiu uma tendência jurídica de incentivar a resolução judicial e extrajudicial de conflitos por meio de técnicas não adversariais como mediação, conciliação e arbitragem. Em âmbito nacional

esse contexto pode ser visualizado quando da leitura do art. 5.º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988 segundo o qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”; no artigo 6.º do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) que prevê a todos os sujeitos do processo o dever de “cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” e também na Lei 13.140 de 2015 que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Esse arcabouço normativo, entre outros diplomas, acabou por introduzir e reforçar a utilização dos princípios da consensualidade e cooperação quando do trato de lides que permitam sua aplicação, isso significa dizer que nesse contexto de cooperação e consensualidade, os sujeitos envolvidos no conflito devem colaborar mutuamente (com ou sem a presença de um terceiro) para a formulação de uma estratégia resolutiva que seja adequada a gestão do conflito e à tutela do interesse das partes (o máximo possível). Provavelmente esse quadro contribuiu para a inserção na Lei Geral de Regularização Fundiária de elementos que visem a resolução consensual de conflitos quando de eventuais impugnações aos procedimentos no que se refere a titularidades das áreas objeto de intervenção.

Em primeiro plano, o artigo 10, inciso v, da Lei 13.465/2017 elencou como objetivo da REURB “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”. Muito embora a consensualidade (Moreira, 2003), cooperação e diálogo sejam respostas necessárias e adequadas a muitos embates jurídicos, a obviedade da conclusão de que esses pressupostos seriam adequados, de forma unilateral, aos contextos de conflitos fundiários urbanos envolvendo populações vulnerabilizadas precisa ser refletido.

Isso porque os métodos de resolução de conflitos não adversariais, de forma preponderante, promovem uma ótica igualitária entre os atores envolvidos, quando na verdade, ao se tratar de ocupações resistentes/alternativas, o que há é uma lacuna que impede o exercício do poder negocial *pari passu*, devendo, portanto, que essas iniciativas considerem obrigatoriamente a presença de instituições como a Defensoria Pública, Ministério Público e até mesmo organizações da sociedade civil que lidem com a temática e eventualmente disponham de profissionais especializados que possam auxiliar a população. Por isso, merece debate a inserção em condições paritárias de

agentes naturalmente díspares que podem ser influenciados e tensionados a tomar decisões que não tomariam caso detivessem um conjunto de informações adequadas sobre seus próprios direitos e a real possibilidade de impactar nos resultados. Por este motivo, a consensualidade deve partir do pressuposto da simetria de informações e da paridade de armas para que de fato haja um consenso válido, sempre com a observância de representação efetiva da população vulnerabilizada por meio da Defensoria Pública e Ministério Público.

Com esse propósito, a Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, em seu artigo 5.º assegura que a atuação das comissões de soluções fundiárias sejam guiadas pela observância de princípios como imparcialidade, autonomia da vontade, oralidade, celeridade, informalidade e da decisão informada. E ainda que são consideradas boas práticas para mediação (art. 1.º da Lei 13.140/2015) e conciliação de conflitos fundiários o cadastramento dos ocupantes, a identificação do perfil socioeconômico das pessoas afetadas e a divulgação, por meio de placas ou cartazes, de que a área em análise é objeto de litígio. A conjugação desses elementos é fundamental quando se trata de ocupações espontâneas de grupos vulnerabilizados socioeconomicamente.

Vale comentar que a elaboração da mencionada resolução foi um dos resultados do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, em que o Ministro Luís Roberto Barroso determinou liminarmente a suspensão das desocupações coletivas e dos despejos liminares durante a pandemia da covid-19. Além da Resolução 510/2023-CNJ a ADPF também motivou a edição da Lei 14.216/2021 que estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991. Da

leitura da decisão, resta nítido que o direito à moradia foi privilegiado em detrimento do direito de propriedade, em atendimento ao espírito do Direito da Cidade de natureza essencialmente pública e coletiva, pressupostos que, igualmente, presidem o instituto da regularização fundiária urbana.

Para conferir efetividade ao objetivo proposto no o artigo 10, inciso V, a Lei 13.465/2017 em seu artigo 34 previu que:

Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual (Brasil, 2017).

Da leitura do referido dispositivo, nota-se um reforço a lógica da consensualidade e um vazio no que se refere a instrumentos metodológicos que garantam a efetiva participação popular emancipatória na gestão dos conflitos fundiários. Essa ausência desconsidera que somente com a participação popular é possível desenvolver alternativas, instrumentos e estratégias que nasçam no real, na experimentação e na urgência das necessidades locais e coletivas (Matos *et al.*, 2022) e que possam contribuir na superação do principal desafio ao desenvolvimento de alternativas adequadas: a desinformação. Há um consenso geral em relação ao dever de prestar informações por parte do poder público, sobretudo, quando se trata de coletividades vulnerabilizadas, nesses contextos, a informação é a arma mais poderosa e ao mesmo tempo o maior desafio (Martins y Ribeiro, 2022).

Desse modo, sob uma ótica mais inclusiva que contemple o caráter eminentemente coletivo desses conflitos, o ideal seria a alteração legislativa para que fosse inserido ao artigo 34 instrumentos que considerem a disparidade social, econômica e técnica entre os agentes envolvidos no conflito, para que assim houvesse de fato uma gestão que respeitasse os direitos da população ocupante. A referida alteração normativa poderia se expressar, entre outras possibilidades, como já dito, por meio da obrigatoriedade da participação de Defensores Públicos, Prefeitura, órgãos de controle e associações civis organizadas no âmbito das ocupações para compor as negociações e desenvolvimento de alternativas. No caso de inexistência dessas organizações civis, especificamente organizadas no âmbito das ocupações, qualquer trâmite que visasse o uso de formas não adversariais para gestão

de conflitos, deveria ser precedido de mobilização social da comunidade, com vistas a promover o fortalecimento da relação de pertencimento e de identidade da população com seu território e compartilhar o máximo de informações possíveis para que os ocupantes tenham ciência dos seus direitos e possam tomar decisões adequadas a dinâmica comunitária.

Um contributo a ampliação na participação popular quando da gestão dos conflitos fundiários foi a disposição do artigo 10 da Resolução 510 de 2023 do CNJ que dispõe sobre visitas técnicas nas áreas objetos de conflito fundiário, nos seguintes termos:

Art. 10. Solicitada a intervenção da Comissão Regional, será agendada visita técnica na área objeto do litígio, cuja data e horário serão informados aos requerentes, bem como ao magistrado, ao qual incumbe a intimação das partes, terceiros, Ministério Público, Defensoria Pública, Município no qual se localiza a área e eventual movimento social ou associação de moradores que dê suporte aos ocupantes.

O instrumento a que se refere a Resolução cuida de integrar os diversos atores envolvidos nos conflitos ainda que não necessariamente estejam no polo passivo de eventual ação existente. Isso indica que o CNJ reconhece minimamente uma responsabilidade ainda que indireta do Estado mesmo que o objeto do litígio não se trate de áreas públicas. Essa responsabilidade se conecta com o dever de tutelar o direito à moradia enquanto direito fundamental.

Para tanto, a própria Municipalidade pode concorrer para a ampliação dos atores- partícipes do acordo, de forma a legitimar a resolução dos conflitos fundiários. Nesse sentido, observe-se que, segundo o § 2.º do art. 34, tem-se que “se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da REURB, com consequente expedição da CRF”, o que se torna uma garantia da ocupação, no sentido da criação de um direito subjetivo à certidão de regularização fundiária passível de registro junto ao registro de imóveis, fazendo a pacificação do conflito valer *erga omnes*.

Esses arranjos se harmonizam com as diretrizes gerais para execução da política urbana prevista no art. 2.º do Estatuto da Cidade, especialmente no tocante aos incisos II e III que preveem a gestão democrática da cidade com observância da participação popular e de associações representativas

de segmentos diversos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como na cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; e, acrescenta-se, na mediação e gestão de conflitos urbanos.

Nesse mesmo quadro, também há compatibilidade com os objetivos n.º 11 e 16 de desenvolvimento sustentável-ODS da ONU, na medida em que visam, respectivamente, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ODS-11) e promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ODS-16).

Outrossim, a previsão contida no artigo 10, inciso v, da Lei 13.465/2017 de promover a resolução extrajudicial de conflitos e desse modo reforçar à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade encontra respaldo na jurisprudência, é o que se verifica no Acórdão n.º 2238134-83.2020.8.26.0000 prolatado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em que foi reforçada a obrigatoriedade da observância dos instrumentos de mediação e conciliação extrajudiciais quando da existência de conflitos fundiários em projetos de REURB, no caso concreto o Tribunal decidiu por suspender a execução de projeto em curso, para que o município processasse em âmbito administrativo a impugnação apresentada por terceiro interessado na demarcação urbanística.

Instrumentos previstos na Lei Geral de Regularização Fundiária e suas possibilidades de aplicação em contextos de conflitos fundiários urbanos

O efeito cautelar do requerimento de REURB

O denominado “efeito cautelar da REURB”, está presente no § 8.º do art. 31 da Lei 13.465/2017, segundo o qual:

O requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regu-

larizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento (Brasil, 2017).

A citada disposição trata-se de uma poderosa ferramenta de tutela do direito à moradia, haja vista que garante a manutenção da população ocupante na localidade objeto da disputa, suspendendo qualquer ato, incluindo decisões judiciais que determinem a remoção forçada, a partir do requerimento de REURB formulado perante a municipalidade até o arquivamento definitivo do procedimento. Importante destacar que é um efeito jurídico automático, além de ser direito subjetivo dos potenciais beneficiários, de forma que em caso de descumprimento é possível que o poder judiciário adote medidas para garantir a observância do dispositivo. Nesta senda, é possível verificar reiteradas decisões judiciais que reconhecem o efeito suspensivo previsto § 8.º do art. 31 da Lei 13.465/2017, como expressos nos acórdãos n.º: 1022509-20.2017.8.26.0451-TJSP; 1001265-33.2016.8.26.0075-TJSP; 1000693-07.2020.8.26.0247-TJSP; 2055833-42.2018.8.26.0000-TJSP.

Ainda nesse quadro, não é demais reiterar que o pedido de REURB só poderá ser indeferido pela Prefeitura, em situações muito específicas tais como área de intervenção com risco não mitigável; ocupação recente não consolidada ou reversível e área de segurança nacional, quaisquer outras motivações que ensejem eventual indeferimento deverão ser acompanhadas da indicação de medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento (art. 32, parágrafo único, Lei 13.465/2017), sempre com o objetivo de tutelar o máximo possível o direito à moradia da população e preservar as situações de fato consolidadas. Essas prerrogativas legais impedem que a Administração Pública possa proferir indeferimentos ilegítimos e contribuem na efetividade do disposto no § 8.º do art. 31.

Destarte, muito embora a redação do dispositivo mencionado seja restritiva para limitar sua aplicação a núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, com lastro no direito fundamental à moradia devidamente previsto no art. 6.º da CF/88 e sob uma ótica social, pública e coletiva própria do Direito Urbanístico que contribua na superação do histórico legalista-liberal que orientou (e ainda orienta) o desenvolvimento e aplicação dos instrumentos urbanísticos, a interpretação do § 8.º do art. 31 da Lei 13.465/2017 precisa ser ampliada para contemplar também núcleos urbanos informais situados em áreas privadas, em aplicação por analogia. Nesse sentido, cita-se

que já é possível encontrar decisões judiciais paradigmáticas que, por analogia, conferem extensão dos efeitos do dispositivo citado as áreas privadas, de forma que a expectativa é a formação de uma jurisprudência garantista e consolidada nesse sentido que possa ser subsídio a eventual alteração legislativa, como é exemplo o Acórdão n.º 1001265-33.2016.8.26.0075 proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Sob esse aspecto, cabe citar que decisões progressistas no que se refere a interpretação/aplicação de instrumentos urbanísticos, sobretudo em sede de conflitos fundiários cujo objeto é áreas de titularidade privada, não representam o entendimento mais consolidado do ordenamento jurídico brasileiro que ainda é fortemente revestido das prerrogativas clássicas do direito de propriedade enquanto centralidade e que o tutela, inclusive, a despeito da própria ordem jurídica.

Desse modo, sendo a REURB direito subjetivo dos beneficiários, desde que atendidas as condições técnicas do ponto de vista jurídico, urbanístico, social e ambiental, talvez o recurso previsto no parágrafo 8 do art. 31 se configure como uma das principais formas de garantia do direito à moradia em contexto de conflitos fundiários, pelo seu potencial de redução da insegurança da população ante a constante ameaça de remoção forçada.

Não se pode perder de vista que o efeito cautelar do pedido de REURB, como exposto, guarda harmonia com o conteúdo tratado no Comentário Geral n.º 7 adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que trata do direito à moradia adequada e prevenção das remoções forçadas. De forma que garantias como a que é regulamentada no artigo acima analisado, se caracteriza como dever legal e não como liberalidade político-administrativa.

Assim, é preciso citar que as Defensorias Públicas no Brasil e outras instituições que lidam com a tutela dos direitos das populações potencialmente vítimas de remoções, têm utilizado dessa prerrogativa, contudo, ainda há desafios que impedem a efetividade da medida e sua maior utilização. Dentre esses desafios, é possível citar a ausência de conhecimento sobre as possibilidades trazidas pela nova Lei da REURB e de domínio técnico especializado para lidar com questões urbanas de caráter coletivo. Esse despreparo dos profissionais do Direito para lidar com as questões jurídico-urbanísticas de cunho essencialmente coletivo pode estar conectado com a ausência do reconhecimento da autonomia epistemológica do Direito Urbanístico nos cursos jurídicos do Brasil, o que é refletido na pouca oferta

da disciplina pelas universidades no país. Dados preliminares de uma pesquisa em andamento, coletados diretamente das grades curriculares dos cursos jurídicos das universidades federais brasileiras dão conta de que dos 76 cursos de Direito oferecidos, apenas 34 (cerca de 45 %) possuem a disciplina de Direito Urbanístico e desses apenas 3 (cerca de 9 %) a ofertam como disciplina obrigatória. Esse quadro significa afirmar que a grande maioria dos profissionais nunca cursaram a disciplina de Direito Urbanístico durante sua formação, já que mesmo quando prevista nas grades curriculares, quase sempre, não são ofertadas pelo caráter de disciplina optativa.

Outra questão é a resistência de alguns setores do poder judiciário em aplicar a normativa, como se verifica na decisão interlocutória, parcialmente transcrita abaixo, proferida nos autos do processo n.º 033/1.12.0010160-0 (CNJ n.º: 0022343-12.2012.8.21.0033) que tramitou na Comarca de São Leopoldo no Rio Grande do Sul:

No que se refere ao pedido de suspensão da marcha processual, feito pela Defensoria Pública à fl. 1761, em virtude do advento da Lei n.º 13.465/2017-REURB, verifico que não há razão para o acolhimento do pedido. Explico: A Lei n.º 13.465 foi promulgada na data de 11 de julho de 2017, e dispõe sobre o processo de regularização fundiária urbana, estabelecendo procedimentos e diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público e demais partes envolvidas. Além disso, estabelece medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais a serem adotadas para a incorporação dos núcleos urbanos informais (situação irregular), ao ordenamento territorial. Entretanto, antes mesmo da promulgação da Lei, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5771, 5787, 5883), foram propostas perante o STF, questionando a constitucionalidade da Lei n.º 13.465. Dentre elas destaca-se a ADI 5771, ajuizada pelo procurador-geral da República, que teve como pedido cautelar a suspensão da lei em sua integralidade. As três ações têm como relator o Ministro Luiz Fux. Dessa forma, estando a REURB em processo de análise de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, temerária seria a suspensão da presente lide, que tramita desde a data de 11/07/2012, ainda sem definição, razão pela qual vai indeferido o pedido de fl. 1761, devendo o feito seguir o seu curso (Processo n.º 033/1.12.0010160-0, Comarca de São Leopoldo no Rio Grande do Sul-TJRS) (TJ-RS, 2012).

Nesse sentido, o argumento para afastar a incidência do § 8.º, art. 31 se fundou no fato de haver controvérsias jurídicas sobre a Lei 13.465/2017 que são objeto de ações declaratórias de inconstitucionalidade (ADI) perante o STF (ADI n.º 5771, ADI n.º 5787 e ADI n.º 5883) o que, em tese, impediria sua aplicabilidade. Por óbvio, a justificativa não se sustenta juridicamente frente à ausência de decisão do STF no bojo da ADI que suspenda os efeitos da Lei ou ainda de sua revogação. Nesse sentido, pontua-se que muito embora a decisão acima referida tenha sido reformada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quando da apreciação do Agravo de Instrumento n.º 70083392704, pela Décima Nona Câmara Cível, não houve enfrentamento da questão da inaplicabilidade do § 8.º, art. 31 da Lei geral de regularização fundiária. Desse modo, o acórdão, ao revogar a liminar de reintegração de posse, se limitou a revisar seus critérios de concessão, o que reforça em alguma medida o desconhecimento técnico sobre os instrumentos jurídicos urbanísticos e/ou uma possível resistência em aplicá-los.

Dessa forma, o argumento pseudo jurídico expresso na decisão citada, só encontra guarida quando pautado em um legalismo liberal que não consegue contemplar a dimensão coletiva dos conflitos fundiários urbanos (Fernandes, 2012) e desta maneira reproduzem comandos repressivos e justificam eventuais violências contra a população ocupante. Justamente por isso, o Direito precisa se apropriar de maneira mais adequada dos pressupostos do urbanismo, para compreender de forma mais ampla e integrada a problemática da urbanização tardia e centralizadora no Brasil e suas consequências na seara jurídica, que por vezes impõe o reconhecimento da legitimidade de situações que se encontram à margem do direito, “para tanto, é preciso tentar entender a lei não como um produto acabado, mas como parte de um contexto sociopolítico muito mais amplo e passível de diferentes ordens —e conflitos— de interpretação” (Fernandes, 2012, p. 22), sobretudo porque o Direito Urbanístico não é a única norma válida a regular o solo, o que impõe o reconhecimento de uma pluralidade de regulações que nascem do próprio território por meio das mútuas e constantes interações e necessidades sociais (Rincón, 2006).

Para contribuir a esse respeito, algumas alternativas se mostram viáveis, tal como o debate sobre proposta de Emenda Constitucional que altere a redação do art. 126 para adicionar que além da criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias também deverão ser criadas varas especializadas para lidar com questões urbanísticas.

Nesse mesmo sentido, o § 3.º, art. 565 do CPC ao invés de prever uma faculdade, poderia dispor sobre a obrigação do magistrado comparecer à área objeto do litígio como forma de conferir maior efetividade da tutela jurisdicional e de possibilitar que a comunidade ocupante seja ouvida. Um avanço a esse respeito foi o arranjo do art. 9.º da já citada Resolução 510 de 2023 do Conselho Nacional de Justiça-CNJ ao prevê:

Art. 9.º A visita técnica na área objeto de conflito fundiário coletivo, que não se confunde com a inspeção judicial prevista nos arts. 440 e 481 do Código de Processo Civil, é medida que decorre do comando do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal e atende à exigência do art. 2.º, § 4.º, da Lei Federal n.º 14.216/2021, além de se consubstanciar em ato que amplia a cognição da causa pelo Juiz, possibilita melhor tratamento do conflito e favorece a criação de ambiente para conciliação ou mediação (CNJ, 2023).

Espera-se desse modo que haja uma participação mais ativa dos magistrados no processo de cognição dos conflitos fundiários para que sirva como contributo na gestão e desenvolvimento de possíveis alternativas que contemplem a realidade fática e os interesses coletivos.

Ainda no que se refere a necessidade de que os agentes do Poder Judiciário, inclusive (e sobretudo) os Magistrados se apropriem de maneira profunda de temas envolvendo o Direito Urbanístico e Regularização Fundiária, como forma de viabilizar o reconhecimento de uma pluralidade de regulações que nascem do próprio território, a mencionada Resolução 510/2023 do CNJ em seu artigo 17 dispõe que caberá a todos os Tribunais nacionais, no âmbito das suas respectivas escolas judiciais, promover a inclusão, nos cursos iniciais de formação continuada de magistrados e servidores, de temas de direito agrário, direito urbanístico e regularização fundiária. Muito embora a norma seja muito recente e ainda não tenha decorrido o prazo para sua implementação pelos Tribunais, a expectativa é que a promoção de maior debate e a garantia de formação continuada aos agentes do Poder Judiciário viabilize instrumentos de gestão mais criativos e participativos.

Nesse mesmo sentido, também as disposições constantes na referida resolução poderiam servir como uma importante baliza para mediar ações mais enfáticas tanto do Ministério Público quanto da Defensoria Pública que muito embora tenham atuações importantes na temática urbanística de modo geral, especificamente sobre REURB ainda se verifica a necessidade

do desenvolvimento de estratégias que fomentem ações mais impactantes e amplas.

Por fim, vale dizer que o planejamento orçamentário municipal, por meio de rubricas específicas que reflitam a necessidade de promover REURB, nas respectivas localidades, pode se qualificar como uma alternativa a um dos principais desafios ao planejamento e execução de procedimentos de REURB: a falta de recursos.

Os elementos mínimos dos planos de REURB

Outro caminho conferido pela Lei de REURB para contribuir na gestão de conflitos fundiários são as obrigações contidas no art. 35 que dispõe sobre os elementos mínimos que devem conter o projeto de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, especificamente nos incisos IX e V, a Lei indica que é obrigatório a apresentação de cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; além de termo de compromisso (Brasil, 1942) a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido. Isso significa dizer que além de promover a regularização jurídica-dominial (titulatória) é dever o ente executar toda a infraestrutura necessária ao desenvolvimento urbanístico-ambiental da localidade, quando necessário. Vale lembrar que além da previsão legal específica, como apontado, a elaboração e uso de termos de compromisso com vista a buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, por parte da administração pública, também encontra guarida no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n.º 4.657/1942).

A esse respeito podem surgir alguns questionamentos: como a obrigação de implantar infraestrutura urbana pode contribuir na gestão de conflitos fundiários? Quais mecanismos podem ser utilizados para que o ente municipal de fato cumpra com a obrigação prevista?

Em relação ao primeiro questionamento, tem-se que o direito à moradia não significa meramente a garantia de um teto, mas de condições de habitabilidade e permanência da população na localidade ocupada, o que só se assegura com a devida urbanização da área por meio da implantação de infraestrutura em todos os aspectos. Assim, a efetiva garantia de um teto

é somente parte do conjunto de elementos necessários à tutela do direito à moradia que na prática só é contemplado plenamente com a franquia de equipamentos e serviços públicos (trabalho, renda, lazer, cultura, educação, saúde...) que possibilitem o desenvolvimento das atividades cotidianas da população e do desenvolvimento humano. Esse pensamento, conduz à compreensão de que:

O desenvolvimento humano é muito mais importante e complexo que programas de urbanização de áreas degradadas. Abrir uma rua, construir prédios, implantar saneamento básico é muito mais fácil de realizar do que a emancipação dos excluídos. Estes se habituaram a viver sem sonhos. Não veem qualquer perspectiva de um futuro melhor. A questão da inclusão urbana implica em questões muito mais abrangentes que uma construção de espaços físicos. A inclusão social implica na construção de espaços psicológicos e culturais. A pobreza não se resolve apenas com ações visíveis, pois visível é a exteriorização da pobreza, a verdadeira pobreza não se vê. Sem combate às causas da pobreza, não há como se falar em promoção urbana (Gazola, 2022, pp. 64-65).

Qualquer cenário que conjugue a concessão de unidades habitacionais (ainda que regularizada do ponto de vista jurídico) dissociada dos elementos urbanísticos e sociais apontados, na prática, pode incentivar a manutenção de quadros de informalidade, déficit habitacional e, por conseguinte, conflitos fundiários, na medida em que promovem uma remoção silenciosa e sistemática da população que se estabelecem em outras áreas em busca de melhores condições de vida.

No que tange aos mecanismos disponíveis para efetivo cumprimento da obrigação de implantação de infraestrutura urbana, tem-se pelo menos duas possibilidades. A primeira é por meio da execução do termo de compromisso assinado pelos gestores municipais, para que o poder judiciário garanta o cumprimento da obrigação de fazer em relação a implementação de serviços e execução de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras. A adoção dessa medida judicial é plenamente possível uma vez que o termo de compromisso integrante dos projetos de REURB se constitui como título executivo extrajudicial (§ 1.º, art. 21 do Decreto n.º 9.310/2018) na forma do art. 784, III do Código de Processo Civil, independente de regulamentação legal do município dispondo sobre o tema.

Outra possibilidade é por meio do ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) por parte do Ministério Público caso as obrigações assumidas no termo de compromisso e no cronograma de obras sejam descumpridas. Ressalta-se que o ajuizamento da ação de execução, pela dispensa do processo de conhecimento prévio, se mostra como uma tutela mais efetiva e célere, embora haja outras possibilidades.

Não se pode perder de vista que a flexibilização trazida pelo § 3.º do art. 36 da Lei 13.465/2017 em relação a possibilidade de implantação de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhoria habitacional antes, durante ou após à conclusão da REURB fragilizou em alguma medida a efetividade das disposições em relação a obrigação de promover à devida urbanização das áreas de intervenção, mesmo frente a possibilidade, como apontado, de utilizar instrumentos como ação de execução e a própria ACP. Isso porque o cumprimento do termo de compromisso e cronograma de obras (art. 35, IX e V) esbarra na ausência de planejamento e recursos financeiros dos entes municipais que por vezes assinam os documentos e assumem as obrigações meramente como elemento burocrático necessário à conclusão dos procedimentos de REURB que no fim se limitam aos aspectos registrares.

A conjugação entre REURB e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Por fim, tem-se ainda a estratégia jurídica de associar o planejamento e execução dos planos de regularização à instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), bem como à titulação coletiva dos beneficiários. As ZEIS são parcelas de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra Lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Desse modo, a configuração entre o interesse social expresso, entre outros elementos, pelo controle do uso do espaço com fins exclusivos a construção e manutenção de moradias para pessoas de baixa renda e a titulação coletiva em detrimento do título individual e exclusivo, pode se caracterizar como uma ferramenta importante contra a remoção forçada e violenta de ocupações alternativas/resistentes. Para Correia e Mendonça (2022) essa possibilidade é um elemento fundamental de interferência no

ordenamento territorial urbano que a depender dos objetivos de execução do plano de REURB, pode controlar a atuação dos atores do mercado fundiário. Sendo “possível proibir destinação comercial ou até mesmo quando o uso residencial for preponderante e com baixo adensamento, limitar a atividade de incorporação imobiliária” (Correia e Mendonça, 2022). Justamente por isso, a referida estratégia poderia contribuir para minimizar as pressões do capital que eventualmente pudessem representar uma remoção silenciosa e sistemática da população beneficiária.

A esse respeito, Gazola (2022) defende que há uma necessária dimensão humana que se coaduna com as dimensões clássicas da REURB (jurídica, ambiental, social e urbanística) e assim visa promover o resgate da cidadania por meio “da recuperação da autoestima, capacitação pessoal, social e cultural, integração comunitária, segurança pessoal, espacial e jurídica e do acesso igualitário aos serviços e equipamentos públicos disponíveis na cidade” (Gazola, 2022, p. 98).

Nesse quesito, não se pode deixar de pontuar que a Lei 13.465/2017, em seu art. 18, § 2.º representou um retrocesso, na consecução de uma REURB plena/sustentável (sobretudo em sua modalidade de interesse social) que efetivamente seja instrumento de gestão de conflitos fundiários e de garantia do direito à moradia, ao dispensar o condicionamento da implementação de REURB à existência de ZEIS e potencialmente reforçou a expressão da cidade como mercadoria (Maricato, 2015) e a preponderância do seu valor de troca em que os capitais ganham por meio de sua reprodução e exploração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, a REURB em sua forma plena, pelas ferramentas e pressupostos apontados, se mostra como um instrumento apto a ser utilizado na gestão de conflitos fundiários, principalmente pelo seu potencial de redução da insegurança da população mais pobre ante a constante ameaça de remoção, frente a disposição do § 8.º do art. 31 da Lei 13.465/2017 que garante a manutenção das ocupações alternativas nas localidades objeto do conflito fundiário (públicas ou privadas), por meio da suspensão de quaisquer atos administrativos ou judiciais que determinem a remoção forçada, até o arquivamento definitivo do procedimento perante o ente municipal.

Ademais, a REURB objetiva, segundo a leitura do art. 10, v da Lei 13.465/2017, estimular a resolução extrajudicial de conflitos, com observân-

cia da consensualidade e cooperação entre os atores envolvidos no processo. Nesse contexto, apesar da consensualidade, cooperação e diálogo serem elementos importantes na gestão de qualquer conflito jurídico, não é possível tomá-los unilateralmente ao se tratar de conflitos fundiários urbanos, haja vista as condições assimétricas do ponto de vista jurídico, social e econômico entre os envolvidos.

Assim, para que haja efetividade no uso da consensualidade prevista no dispositivo citado, é preciso que os elementos distintivos entre os atores envolvidos nos conflitos sejam fortemente considerados, haja vista que a adoção acrítica e unilateral dos referidos métodos, em geral, padroniza juridicamente os envolvidos e tem como subproduto a desmobilização do movimento, o que ao revés de contribuir na gestão conflito pode trazer consequências maléficas ao polo mais vulnerável da relação.

Por este motivo é preciso ter em mente que a Lei de REURB da forma como está posta, isoladamente, não responde adequadamente às questões que a dinâmica urbana impõe e até mesmo reproduz em alguma medida a hegemonia dos interesses do mercado em detrimento do direito à moradia, como na dispensa do condicionamento da execução de REURB à prévia instituição de ZEIS, o incentivo a titulação em massa e a desconsideração dos elementos distintivos entre os atores do processo ao reforçar o consensualismo na gestão dos conflitos fundiários e desprestigiar a participação popular emancipatória.

Por outro lado, as alternativas e perspectivas se mostram escassas. Atualmente a REURB é, ao lado do Programa Minha Casa Minha Vida, uma das poucas políticas urbanas regulamentada em nível nacional que tem a potencialidade de promover mudanças jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais importantes, desde que planejada e executada sob paradigmas teóricos e metodológicos inclusivos e descentralizados. De forma que o desafio é fazer um exercício jurídico normativo de interpretação para extrair o máximo das disposições previstas no atual marco da REURB e aplicá-las em atendimento aos interesses públicos e coletivos em contextos de conflitos pelo acesso à terra urbanizada e pelo direito à moradia, sem perder de vista as limitações do texto legal e o debate permanente por mudanças.

Para tanto, a mobilização social é fundamental ao criar um senso de pertencimento comunitário que impacta na efetividade das ações tomadas dentro do escopo da REURB. Nesse sentido, também é preciso observar que as alternativas, estratégias e instrumentos a serem adotados no âmbito de

qualquer procedimento de regularização fundiária, com vistas a gerir conflitos fundiários, precisa necessariamente surgir da realidade, do empirismo, da experimentação, da urgência das necessidades e do coletivo. Essas compreensões não são desenvolvidas só no âmbito acadêmico (e nem podem ser). Na academia são formados os pressupostos teóricos e metodológicos que contribui sobremaneira no “pensar” dos planos de regularização. Entretanto, as soluções ou instrumentos de gestão que realmente contribuam na minimização das contradições da expressão territorial da cidade, só nascem da realidade vivenciada pela população.

Nessa ótica, também é importante a compreensão de que não há soluções únicas e receitas mágicas que deem conta de gerir toda a complexidade que integra os conflitos fundiários e nesse contexto a REURB seria somente uma possibilidade frente a muitas outras. Dessa forma, outros caminhos para avançar no debate perpassa pelo reconhecimento da natureza coletiva do conflito fundiário, do ponto de vista subjetivo, mesmo que o imóvel ocupado não seja público e também pela urgência do tratamento normativo da propriedade coletiva, inclusive para que haja uma ampliação dos instrumentos de REURB.

REFERÊNCIAS

Baldez, M. (1991). *Ainda a reforma urbana: Notas sobre algumas conquistas institucionais. Mecanismos de concretização dos conselhos de participação popular*. Reproarte Gráfica.

Brasil (1942). Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei n.º 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=4657&ano=1942&ato=00d0zZ61kMZRIT439>.

Brasil (2001). Lei n.º 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*. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10257&ano=2001&ato=39fATQU5kMNpWT905>.

Brasil (2009). Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11977&ano=2009&ato=c46ATSU90dVpWT821>.

Brasil (2010). Resolução Recomendada n.º 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. *Diário Oficial da União*. <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>.

Brasil (2017). Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos. *Diário Oficial da União*. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13465&ano=2017&ato=534MTTU5EeZpWT6c4>.

Brasil (2023). *Constituição de 1988*. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Cafrune, M. (2010). Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, (11), 197-217.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023). *Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho*. <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>.

Correia, A. F. y Farias, T. (2015). Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. *Revista de Direito da Cidade*, 7(2), 863-901. <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>.

Correia, A. F. y Mendonça, R. M. (2022). A lei federal n.º 13.465/2017 e a nova sistemática da regularização fundiária. En A. F. Correia (org.), *Moradia de direito: Projeto na régua, Volumen 1*. Institutas.

Costa, F. C. y Tierno, R. A. (2022). *Regularização fundiária como elemento central para solução de conflitos fundiários urbanos*. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Crepaldi, F. (2022). Consensualismo e regularização fundiária urbana: um caminho para assegurar o direito à cidade. *Revista Fides*, 13(1), 155-175.

de Moraes, B., Segat, F., de Souza, J. R. y Montanari, V. (2023). Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: A colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, 15(1), 294-330. <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64045>.

Fernandes, E. (2012). Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*, (4), 16-33. <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/783>.

Fernandes, E. (8 de septiembre de 2022). Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517/#:~:text=A%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20Federal,e%20ignorando%20as%20li%C3%A7%C3%B5es%20da%3E>.

Frota, H. B. (2017). A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. *Revista Fides*, 6(1), 37-52.

Gazola, P. M. (2022). REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. En A. F. Correia (org.), *Moradia de direito: Projeto na régua, Volumen 1*. Institutas.

Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. Expressão Popular.

Martins, É. S. y Ribeiro, C. (2022). Mediação fundiária: o papel do estado na regularização fundiária a partir da experiência do Rio Grande do

Sul e uma breve visão da REURB na análise econômica do direito. En A. F. Correia (org.), *Moradia de direito: Projeto na régua, Volumen 1*. Institutas.

Matos, C., Pagani, V. D.-R. y Fogaça, L. (2022). Da norma jurídica ao senso comunitário: como a regularização de conjuntos habitacionais transcende a mera formalização. En A. F. Correia (org.), *Moradia de direito: Projeto na régua, Volumen 1*. Institutas.

Mattos, L. P. (2006). *Nova ordem jurídico-urbanística. Função social da propriedade na prática dos tribunais*. Lumen Iuris.

Melo, M. A. (2018). *O direito fundamental de propriedade dos remanescentes das comunidades de quilombo no Brasil: a titulação dos territórios como instrumento de efetividade do artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias*. [Tesis de doctorado]. Universidade Estácio de Sá.

Moreira, D. F. (2003). Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, 231, 129-156. <https://doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45823>.

Rincón, A. R. (2006). Racionalidades normativas e apropriação do território urbano: entre o território da lei e a territorialidade das legalidades. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(20), 673-702. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102001>.

Santos, A. M. (2012). Planejamento urbano: para quê e para quem? *Revista de Direito da Cidade*, 4(1), 91-119. <https://doi.org/10.12957/rdc.2012.9699>.

Saule Jr., N. y di Sarno, D. C. (2013). *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário.

Saule Jr., N. y Uzzo, K. (2015). A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Urbano*, 27.

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS). (2012). *Processo n.º 033/1.12.0010160-0, Comarca de São Leopoldo no Rio Grande do Sul-TJRS*. <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Processo+n.º+033%2F1.12.0010160-0do+TJRS>.

Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP). (2015). *Ausência de Regularização da Obra Pela Proprietária. Acórdão n.º 1001265-33.2016.8.26.0075-TJSP*. <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=aus%C3%A2ncia+de+regulariza%C3%A7%C3%A3o+da+obra+pela+propriet%C3%A1ria>.