

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL  
(REURB-S) COMO SOLUÇÃO JURISDICIONAL PRIORITÁRIA: UMA  
DIRETRIZ PARA A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA FIGURA DE  
*CUSTOS VULNERABILIS* NOS LITÍGIOS COLETIVOS POSSESSÓRIOS  
URBANOS**

Rafael Negreiros Dantas de Lima

Allan Ramalho Ferreira

Vanessa Chalegre de Andrade França

Defensores Públicos do Estado de São Paulo

## 1. RESUMO

Este artigo guarda por escopo a sustentação da tese no sentido de que a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), disciplinada pela Lei n.º 13.465/2.017, é a solução jurisdicional prioritária, garantidora de direitos humanos (Resolução CNDH n.º 10/2018), nos litígios coletivos possessórios urbanos, por sua vez regidos pelos artigos 554 e 565 do Código de Processo Civil. Sustenta-se que, à luz da missão constitucional e do regime jurídico da Defensoria Pública, a busca pela regularização fundiária plena dos assentamentos humanos informais e precarizados (modelo constitucional, sustentado no direito fundamental à moradia – Constituição da República, art. 6.º, caput) constitui uma diretriz importante na sua atuação, nos conflitos fundiários urbanos, mormente quando assume a figura processual de *custos vulnerabilis*.

## 2. INTRODUÇÃO

O art. 134, *caput*, da Constituição da República, ao definir a missão institucional da Defensoria Pública, dispõe que lhe incumbe a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. A Lei Complementar n.º 80, de 1994, atrela, ainda, a atuação da instituição à primazia da dignidade, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 3º, A). Anote-se, também, que a Defensoria Pública é legítima para promover o ajuizamento de ação civil pública, para a defesa de direitos

difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei 80/1994, nos incs. VII e X do art. 4.), inclusive para aqueles relacionados à ordem urbanística (Lei n.º 7.347/1985, arts. 5.º, inc. II).

Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, preceitua, no artigo 185, que a Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. Outrossim, o diploma processual: (a) no parágrafo 1.º, do art. 554, prevê que, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública; (b) no parágrafo 2.º, do art. 565, determina a intimação da Defensoria Pública para comparecimento em audiência de mediação, quando houver parte beneficiária de gratuidade de justiça (*rectius*: parte necessitada ou vulnerável). Referidas disposições ensejam, como consequência imediata, a transformação da lide possessória, que deixa de ser adstrita aos interesses patrimoniais do autor (interesses privados), para alcançar uma outra órbita, com vistas a ponderação destes interesses com os direitos fundamentais dos ocupantes, conectados à preservação de suas dignidades, e a cooperação dos sujeitos processuais na construção de uma solução garantidora de direitos humanos<sup>1</sup>, com o envolvimento dos entes federativos responsáveis pela

---

<sup>1</sup> Nesse tocante, conferir: Resolução 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre as soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf](https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf),

implementação de políticas públicas (interesse público), evitando-se violações de direitos como aquela ocorrida na comunidade conhecida como Pinheirinho, na cidade de São José dos Campos-SP.

Desta forma, o legislador processual determina a intervenção da Defensoria Pública, nos chamados litígios coletivos possessórios, na defesa dos interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade, nos mesmos moldes da intervenção do Ministério Público (este como fiscal da lei), porém com atuação voltada à guarda dos interesses e direitos fundamentais daquela população, missão constitucional de nossa instituição. Essa figura processo tem sido chamada pela doutrina como *custos vulnerabilis*<sup>2</sup>. Nesse ponto, há que se ressaltar que a intervenção da Defensoria Pública, prevista no art. 554, §1º, do CPC, é obrigatória, sob pena de nulidade absoluta, inclusive em ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público com potencial de remover pessoas em situação de vulnerabilidade urbana, como já decidiu o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento n.º 2086146-83.2018.8.26.0000, Relator Des. Rubens Rihl).

A regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) é um tema recorrente nos litígios coletivos possessórios e é defendida pela Defensoria Pública como a solução jurisdicional prioritária em relação às remoções forçadas desatreladas de polícias de atendimentos habitacionais emergenciais, provisórios e definitivos (chamados pela normativa internacional de remoções forçadas). Essa diretriz fundamental para a

---

<sup>2</sup> MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4.º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie. Novo CPC doutrina selecionada. Volume 1. Salvador: Juspodium, 2016, p. 1283) A intervenção da Defensoria Pública nos moldes dos art. 554, §1º, do CPC, deve estar sustentada por esse interesse institucional.

atuação da Defensoria Pública, que, no caso concreto, deve ser levada em atenção de acordo com outras peculiaridades, advém de um modelo constitucional de regularização fundiária sustentando no direito fundamental à moradia, mormente na sua perspectiva objetiva e respectivos desdobramentos (eficácia irradiante e deveres de proteção).

Essa é a tese que se pretende defender neste artigo.

### **3. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

**Letícia Marques Osório<sup>3</sup>**, após cuidadosa análise do direito à moradia como direito humano, a partir da leitura dos tratados internacionais de direitos humanos e do Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da ONU, que se dedica à compreender o direito à moradia adequada, previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11, 1), apresenta elementos para a sua significação: “direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade”. O direito à moradia, com efeito, está vinculado a um círculo qualificativo, ou seja, a adequação. Nem todo assentamento humano é adequado. Há elementos adjetivos que devem ser considerados, como a segurança jurídica da posse (cujo reverso é identificado como uma grave violação de direitos humanos: são os despejos forçados), os custos, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação social. Nesse diapasão, além de sua dimensão subjetiva e individual, não se pode negar que o direito à moradia constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira, centrada

---

<sup>3</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 67.

axiologicamente na dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III) e programaticamente direcionada ao alcance de um estado social ideal (uma sociedade livre, justa e solidária, pobreza e marginalização erradicadas, desigualdades sociais e regionais reduzidas, e promoção do bem de todos, sem discriminações ilegítimas – art. 3.º, incisos I, III e IV).

O direito à moradia, tomado na sua perspectiva objetiva<sup>4</sup>, traduz-se importante baliza para a interpretação e aplicação do ordenamento infraconstitucional, notadamente aquele voltado a estruturar o regime jurídico das políticas urbana, fundiária, de infraestrutura, de mobilidade urbana e ambiental. Constitui, outrossim, parâmetro para a aferição da constitucionalidade destes preceitos legais, inquinando de invalidade aqueles que contrariem ou reduzam, sobremaneira, o seu campo de eficácia e efetividade (eficácia irradiante<sup>5</sup>). No que tange à promoção do direito à moradia, a Constituição da República de 1988: atribui à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos (art. 21, XX); bem como, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (competência comum), a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Estas disposições constitucionais, com

---

<sup>4</sup> A perspectiva objetiva é assim definida por Gilmar Mendes: “A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos” (MENDES, Gilmar Ferreira et. al.. Curso de Direito Constitucional. 8.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 167).

<sup>5</sup> O primeiro desdobramento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais é a eficácia irradiante ou efeito de irradiação dos direitos fundamentais, “que tem relevância jurídica especial a todo o ordenamento até mesmo no que toca a inconstitucionalidade dos dispositivos que contrariam os Direitos Fundamentais, e que geram nulidade das normas decorrentes deste desrespeito, também imprimem a necessidade de interpretação conforme os Direitos Fundamentais” (PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54). Ou, como prefere Ingo Wolfgang Sarlet, na condição de direito objetivo, os direitos fundamentais “fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, implicando uma interpretação conforme aos direitos fundamentais de todo o ordenamento jurídico” (SARLET, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 308.).

efeito, atribuem deveres de proteção<sup>6</sup> aos entes federativos, nos seus respectivos âmbitos, de promoção da moradia, seja pela construção, seja pela qualificação das edificações existentes. É justamente nesta seara que se insere o instituto jurídico da regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social (Reurb-S).

Insta salientar que, conforme estudos da Fundação João Pinheiro<sup>7</sup>, em 2015 o déficit habitacional n Brasil era estimado em cerca de 6,355 milhões de domicílios<sup>8</sup>, dos quais 5.572 (ou 87,7%) estão localizados nas áreas urbanas. Com efeito, o Estado brasileiro está deveras distante de cumprir suas promessas constitucionalizadas. Evidencia-se, ao revés disso, no que tange à implementação do direito à moradia no Brasil, a consolidação de um verdadeiro estado inconstitucional de coisas, notadamente quando se analisa esse quadro pela ótica dos despejos forçados realizados, em ofensa a uma gama de direitos fundamentais (como a vida e a integridade física e psíquica), em razão da ausência de políticas públicas de atendimento habitacional. Nesse tocante, cumpre mencionar a Sentencia T-025/2001<sup>9</sup>, proferida pela Corte Constitucional Colombiana, pela qual declarou o estado de coisas inconstitucional que envolvia os casos de deslocamentos forçados no país e determinou a formulação de políticas públicas, leis

---

<sup>6</sup> O segundo desdobramento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais é a imposição de deveres de proteção ao Estado, por força dos quais “os órgãos estatais incumbe assegurar níveis eficientes de proteção para os diversos bens fundamentais, o que implica não apenas a vedação de omissões, mas também a proibição de uma proteção manifestamente insuficiente, tudo sujeito a controle por parte dos órgãos estatais, inclusive por parte do Poder Judiciário” (SARLET, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 309).

<sup>7</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018, p. 31. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>, acessado em 24/07/2019.

<sup>8</sup> Estudo da Associação Brasileira de Incorporações Imobiliárias – ABRAINC e Fundação Getúlio Vargas – FGV, indica déficit habitacional em R\$ 7,7 milhõem no ano de 2017. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acessado em 30/07/2019.

<sup>9</sup> Conferir decisão: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

e marco regulatório capazes de proteger, para além dos direitos individuais dos demandantes, a dimensão objetiva dos direitos envolvidos.

### **3. MODELO CONSTITUCIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Para Sylvio Toshio Mukai<sup>10</sup>, “o dever de regularizar nasce claramente do direito à moradia previsto no caput do artigo 6.º do texto constitucional, que estabelece quais são os direitos sociais reconhecidos pela Constituição”. A partir do direito fundamental à moradia (CR, art. 6.º), interpretado na sua dimensão objetiva e em consonância com o perfil social do Estado democrático brasileiro e dos objetivos republicanos, defende-se, nesta tese, um modelo constitucional brasileiro de regularização fundiária urbana. Destarte, “a regularização fundiária urbana busca concretizar o direito fundamental à moradia: essa deve ser a prioridade na ação do ente público”<sup>11</sup>. Assim também converge o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>12</sup> e Nelson Saule Junior<sup>13</sup>.

No conceito clássico de Betânia de Moraes Alfonsin<sup>14</sup>, “regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção

---

<sup>10</sup> MUKAI, Sylvio Toshio. Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno campos. Direito Urbanístico e Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Junis, 2008, p. 93.

<sup>11</sup> LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 35.

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 9.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 171.

<sup>13</sup> SAULE, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 342/343.

<sup>14</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007p. 78.

que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do processo”<sup>15</sup>. A jurista<sup>16</sup> toma a regularização fundiária como um instituto poligonal<sup>17</sup>:

“a) a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia é o primeiro aspecto e está claramente centrada na ampliação do marco legal do direito de moradia para uma população antes ameaçada no exercício desse direito;

b) a segunda questão diz respeito à melhoria do ambiente urbano do assentamento e, portanto, encerra uma preocupação com a sustentabilidade, tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quando das práticas sociais ali desenvolvidas;

c) por fim existe uma terceira preocupação com o resgate ético que a idade tem que fazer, através das políticas urbanas que, implementa, da condução cidadã das pessoas que moravam de forma, ates, segregada social e espacialmente,

---

<sup>15</sup> No conceito previsto na legislação revogada (Lei 11.977/2.009, art. 46), a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

<sup>16</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Obra citada, p. 79.

<sup>17</sup> Nelson Saule Junior ressalta as dimensões jurídica e urbanística da regularização fundiária urbana: “A dimensão jurídica abrange o registro do título que reconhece o direito à moradia e confere a segurança jurídica de posse no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística abrange a regularização do parcelamento do uso e ocupação do solo nos órgãos públicos competentes, por meio de um plano de urbanização com normas urbanísticas específicas para este fim, bem como o registro do parcelamento do solo constante no plano de urbanização no Cartório de Registro de Imóveis. Para a regularização fundiária atingir todos os componentes do direito à moradia adequada, a urbanização da área deve viabilizar a implantação da infra-estrutura, equipamentos urbanos e prestação de serviços públicos para os habitantes da área que está sendo regularizada” (SAULE, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 347).

portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe”.

O modelo constitucional de regularização fundiária é, destarte, o pleno, que não se resume à legalização de títulos de direitos reais, providência insuficiente e desatrelada do direito à moradia adequada<sup>18</sup>.

Além do direito fundamental à moradia (que é sua pedra-de-toque), a regularização fundiária encontra sustentáculo de outros preceitos constitucionais, como bem argumenta Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida<sup>19</sup>:

“A construção de uma nova ordem infraconstitucional urbana, contendo instrumentos de regularização fundiária voltados a combater a exclusão territorial e social, tem então como fundamento a Constituição Federal de 1988, que reconhece, ainda, o direito à moradia como um direito social fundamental, adota

---

<sup>18</sup> Converte Edésio Fernandes, que analisa os resultados do investimento da política fundiária exclusivamente na regularização cartorário-matricular: “De fato, diversas pesquisas no Brasil e internacionalmente mostram que, mesmo na ausência de legalização, e dado um conjunto de fatores políticos, sociais e institucionais, os moradores de assentamentos ilegais têm acesso a crédito informal – e mesmo formal, em alguns casos – e se sentem seguros em sua posse, a ponto de investir regularmente nas suas casas e negócios informais. Essas pesquisas revelam ainda que, na falta de outras políticas sociais e programas econômicos que lhes dê suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam as suas propriedades, e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespecial pretendida pelos programas de regularização, e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana. Em suma, tais pesquisas indicam que os beneficiários desse tipo de legalização “à la Hernando de Soto” não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes. (...)” (FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 50).

<sup>19</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 397-398

o princípio da função social da propriedade urbana, os institutos do usucapião urbano e da concessão de uso constitucional (CUEM), regulamentados pelo Estatuto da Cidade e pela MP n.º 2.220 e, em certa medida, agora alterados pela Lei Federal nº 13.465/2017”.

Com efeito, um modelo constitucional de regularização fundiária, comprometido com a efetivação do direito fundamental à moradia e o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e dirigidas à eliminação ou mitigação das desigualdades de diversas matizes, fulmina qualquer tentativa do legislador infraconstitucional no sentido de resumir o instituto à formalização matricular-cartorária (regularização dos títulos de propriedade), ou à implementação de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos sem a preocupação com a segurança possessória dos beneficiários. É nesse sentido que a Lei n. 13.465/2017 (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de dar outras providências, por violação formal e matéria de normas constitucionais) deve ser interpretada e ter sua constitucionalidade aferida.

#### **4. REURB-S COMO SOLUÇÃO JURISDICIONAL PRIORITÁRIA**

Na lição clássica de Cândido Rangel Dinamarco<sup>20</sup>, os escopos do processo são de natureza social, política e jurídica:

---

<sup>20</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. Teoria geral do novo processo civil. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 20.

“O primeiro escopo social, que é o principal de todos eles, é a pacificação de pessoas mediante a eliminação de conflitos com justiça. É essa em última análise a razão mais profunda pela qual o processo existe e se legitima na sociedade. Outro escopo social é o de educação das pessoas para o respeito a direitos alheios e para o exercício dos seus – o que, em última análise, é o que hoje se costuma indicar como exercício da cidadania”.

No exercício da função de *custos vulnerabilis*, ou mesmo na representação processual dos ocupantes, a Defensoria Pública tem logrado decisões judiciais importantes, a exemplo da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no caso que envolve a comunidade Vila Soma, situada na cidade de Sumaré-SP (Ação Cautelar n.º 4.085, atualmente sob a relatoria da Min. Carmen Lúcia). Ao ressaltar o escopo social da atividade jurisdicional, ao apreciar a medida de urgência, justificou o Ministro Ricardo Lewandowski (DJE nº 10, divulgado em 20/01/2016):

“Como é cediço, a jurisdição é atividade estatal que tem como escopo principal a pacificação de conflitos sociais, garantindo os direitos que os atores sociais já não podem mais defendê-los ou tutelá-los individualmente.

Na hipótese, a retomada da posse pode ser vista como fator de exacerbação do litígio em questão, em especial quando o cumprimento da ordem judicial é levada a efeito por força policial desacompanhada de maiores cuidados com o destino dos evictos.

Nesse contexto, considerando as informações trazidas aos autos, de que é iminente o cumprimento de mandado de reintegração de posse (agendado para o

dia 17/1/2016) para a retirada de mais de 10.000 (dez mil) pessoas, sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco considerável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP entendo que o imediato cumprimento da decisão, poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações aos fundamentais daqueles atingidos por ela.

Portanto, neste exame perfunctório do caso, próprio das ações de natureza cautelar, entendo presentes os requisitos necessários à concessão da medida de urgência pleiteada”.

Diante do exposto nos capítulos anteriores, parece evidente que o direito posto em discussão, nos processos judiciais que envolvem conflitos fundiários urbanos, não é apenas o direito de propriedade ou a pretensão de proteção possessória, que devem se coadunar com a função social da terra, mas, sobretudo, o direito fundamental à moradia, em seus prismas objetivo e subjetivo. É esse o entendimento de Eduardo Cambi et al.<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> CAMBI, Eduardo; GALDURÓZ, Eduardo de Lima. Função social da posse e ações possessórias (releitura do art. 927, inc. I, do CPC-1973 e perspectiva de interpretação para o artigo 561, inc. I, do NCPC). In: Macêdo, Lucas Buril de; Peixoto, Ravi; Freire, Alexandre (org.). Novo CPC doutrina selecionada. Vol. 4: procedimentos especiais, tutela provisória e direito transitório. Salvador: Juspodivm, 2016.

“Portanto, o conceito de propriedade privada não pode ser, legal ou eticamente, delineado como expressão de um direito subjetivo e intangível de acumulação de riquezas. O direito de propriedade, a partir da necessidade de atender a função social (art. 5, inc. XXIII, CF), deixa de ser fundado nos interesses egoísticos do indivíduo-proprietário para sofrer limitações a fim de atender o interesse público.

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

Nada obstante, por força do exercício do direito de ação, seja o processo originalmente dirigido à satisfação do direito do autor (reintegração de posse, p. ex.), o juiz constitucional, por outro lado, deve tomar providências no sentido de evitar que a remoção das pessoas consubstancie grave violação de direitos humanos e, para tanto, deve buscar uma solução garantidora de direitos humanos, preferencialmente com a composição das partes e dos interesses envolvidos. O litúgio coletivo possessório, portanto, também se apresenta como colaborativo - sobre a relação entre a colaboração processual e o Estado constitucional, conferir a lição de Daniel Mitidiero<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> MITIDIERO, Daniel. Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 71-72.

Nesse modelo cooperativo e dirigido à obtenção de soluções garantidoras de direitos humanos, a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), cujo regime jurídico é atribuído pela Lei 13.465/2.017 (principalmente: artigos 13, I e § 1.º; 17; 23, §§ 1.º e 4.º - que devem ser interpretados à luz do modelo constitucional de regularização fundiária, sustentado no direito fundamental à moradia, *reprise-se*), torna-se instrumento prioritário para a solução da lide e composição dos interesses. A 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 (art. 13, I) – opõe-se à Regularização Fundiária de Interesse específico (Reurb-E<sup>23</sup>), que, de seu turno, é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S. A Lei 13.465/2017 oferece uma miríade de instrumentos urbanísticos para a regularização fundiária urbana, dentre os quais a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bens vagos, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a requisição (em caso de perigo público iminente), a intervenção do poder públicos em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação de imóvel pela administração pública, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra venda (vide art. 15).

Antes de determinar a remoção de pessoas e submetê-las à violência estatal (solução jurisdicional violadora de direitos humanos), deve o juiz, em colaboração com as partes, com especial destaque à Defensoria Pública, exaurir as possibilidades de

---

<sup>23</sup> Nos termos do § 5.º do art. 13, da Lei 13.465/2.017: A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

aplicação de instrumentos urbanísticos para a regularização fundiária urbana do núcleo urbano informal (solução jurisdicional prioritária). Para a adoção de uma solução adequada, com qualificação das construções, instalação de infraestrutura essencial, oferecimentos de serviços e equipamentos públicos, não se poderá prescindir da necessária participação do Poder Público e demais atores envolvidos nas múltiplas políticas públicas associadas à regularização fundiária plena. Ao adotar esta solução jurisdicional, o Poder Judiciário cumprirá sua função de pacificar o conflito específico (interpartes) e também romper o circuito de informalidade e precarização que provavelmente conduziria o mesmo grupo populacional a procurar outras formas de habitar a cidade, uma vez que excluídos do mercado imobiliário formal. Pessoas não se dissipam no ensejo do cumprimento de uma ordem de reintegração de posse, de modo que essa solução, além de violenta, não cumpre o escopo social do processo.

## **5. CONCLUSÃO**

Por todos o exposto, insta, à guisa de conclusão, retomar os argumentos que alicerçam esse estudo:

(-a.) o direito fundamental à moradia (adequada), prevista no art. 6.º caput, da Constituição da República (leitura à luz do Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da ONU), do qual, na perspectiva objetiva, defluem (-a.1.) eficácia irradiante (interpretação e aferição da constitucionalidade da legislação infraconstitucional à luz do direito à moradia) e (-a.2.) deveres de proteção do Estado, no sentido de desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano, de habitação, saneamento básico e promoção de construção de moradias e melhorias das

condições habitacionais (cujo inadimplemento conduz ao indisfarçável estado inconstitucional de coisas);

(-b.) o modelo constitucional de regularização fundiária, com esteio no direito fundamental à moradia, que implica não apenas a legalização de títulos de direitos reais, mas também a implementação de infraestrutura essencial (modelo pleno), norte incontornável para a interpretação e controle da constitucionalidade da Lei 13.465/2.017;

(-c.) por fim, o escopo social do processo, o cunho público dos litígios coletivos possessórios (em interpretação ampla, de modo a abarcar, por exemplo, as ações civis públicas com potencialidade remocionista) e o modelo cooperativo que inspira essas relações jurídico processual.

Com fulcro nestes argumentos, sustenta-se que regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) constitui, em detrimento da remoção forçada e do uso da violência do Estado, a solução jurisdicional prioritária. A busca pela regularização fundiária, pela aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no art.15 da Lei n. 13.465/2.017 e o envolvimento dos atores das políticas públicas pertinentes para a implementação de infraestrutura essencial, serviços e equipamentos públicos, consubstancia uma importante diretriz de atuação da Defensoria Pública, mormente na sua atuação nos termos dos artigos 554, § 1.º, e 565, § 2.º, ambos do CPC (*custos vulnerabilis*), e também dos demais atores processuais envolvidos, sobre os quais recai o dever de observância do direito fundamental à moradia e dos demais direitos previstos na Constituição e nos tratados internacionais de direitos humanos.

## **6. BIBLIOGRAFIA**

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Resolução 10, de 17 de outubro de 2018.

CAMBI, Eduardo; GALDURÓZ, Eduardo de Lima. Função social da posse e ações possessórias (releitura do art. 927, inc. I, do CPC-1973 e perspectiva de interpretação para o artigo 561, inc. I, do NCPC). In: Macêdo, Lucas Buril de; Peixoto, Ravi; Freire, Alexandre (org.). Novo CPC doutrina selecionada. Vol. 4: procedimentos especiais, tutela provisória e direito transitório. Salvador: Juspodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. Teoria geral do novo processo civil. São Paulo: Malheiros, 2016.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO,

Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4.º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie. Novo CPC doutrina selecionada. Volume 1. Salvador: Juspodium, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira et. al.. Curso de Direito Constitucional. 8.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 9.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MITIDIERO, Daniel. Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015

MUKAI, Sylvio Toshiro. Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos. Direito Urbanístico e Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SAULE, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.