



**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MINORIAS: A TITULAÇÃO
COMO FORMA DE EMPODERAMENTO JURÍDICO, ECONÔMICO,
SOCIAL E CULTURAL**

***LAND REGULARIZATION AND MINORITIES: AS A FORM OF LEGAL,
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL EMPOWERMENT***

*Arícia Fernandes Correia*¹

Resumo: O histórico fundiário segregacionista brasileiro se tornou determinante para a concentração das propriedades rurais numa elite branca até os dias de hoje, conforme comprova o Mapa da Agricultura Familiar da segunda década do século XXI, elaborado pelo IBGE, enquanto a segregação socioespacial urbana se vê enquadrada em conceitos notórios de desigualdade, como racismo ambiental e branquitude proprietária. As ações afirmativas que perpassam a política pública de regularização fundiária das terras brasileira, mediante preferências às minorias, seria neste sentido uma quitação de dívida em relação ao histórico racismo fundiário brasileiro - a concentração fundiária de renda em uma elite proprietária, a maior sujeição dos mais vulneráveis economicamente a riscos e desastres climáticos), a branquitude proprietária em relação a negros, pardos e indígenas e a desigualdade histórica de proteção das mulheres, a despeito de seu papel de esteio e cuidado da família. Tais ações devem ser reforçadas, ou servir como gradiente da universalização de direitos, pelas interseccionalidades que atingem em grau – e coloração – mais forte as mulheres *racializadas* da cidade e do campo (negras, indígenas, quilombolas ...), para as quais todos estes vieses se multiplicam exponencialmente.

Palavras-chave: regularização fundiária; racismo fundiário e ambiental; branquitude proprietária masculina e preferências interseccionais entre minorias.

¹ Professora-Adjunta de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Doutorado em Direito Público pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, com bolsa Capes. Doutora em Direito Público e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC). Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Diretora do Centro de Estudos da Escola de Políticas de Estado da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro – EPE-Rio.

Abstract: Brazil's segregationist land tenure history has been a determining factor in the concentration of rural properties in the hands of a white elite to this day, as demonstrated by the Family Farming Map for the second decade of the 21st century, prepared by the IBGE, while urban socio-spatial segregation is framed within notorious concepts of inequality, such as environmental racism and whiteness of property. The affirmative actions that permeate the public policy of land regularization in Brazil, through preferences for minorities, would in this sense be a settlement of the debt in relation to Brazil's historical land tenure racism - the concentration of land income in the hands of a land-owning elite, the greater subjection of the most economically vulnerable to climate risks and disasters, whiteness of property tenure in relation to blacks, browns and indigenous people and the historical inequality in the protection of women, despite their role as the support and care of the family. Such actions must be reinforced, or serve as a gradient for the universalization of rights, through intersectionalities that affect racialized women in the city and countryside (black, indigenous, quilombola, etc.) to a greater degree – and coloration – or first position for whom all these biases multiply exponentially.

Keywords: land regularization; land and environmental racism; male proprietary banquet; interseccional preferences among minorities.

1 Apresentação

2017. Comunidade de Parque Royal, Bairro da Ilha do Governador, Cidade do Rio de Janeiro, entre o Complexo da Maré e o Aeroporto Internacional do Galeão, Brasil. Estávamos iniciando o trabalho de campo de recadastramento dos moradores para titulação dos ocupantes, vinte anos depois da urbanização da comunidade pelo Programa Favela-Bairro, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Dividiu-se a Área de Especial Interesse Social (AEIS) em cinco subáreas, a serem atendidas em dias diversos, coloriram-nas e afixaram-se cartazes no posto de saúde, no centro de atendimento de assistência social e na vizinhança com os horários de funcionamento do posto para atendimento dos moradores, por ordem de chegada.

O primeiro entrevistado a comparecer ao POUZO - Posto de Orientação Urbanística e Social da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura ali instalado era transexual e contava sua história: voltava à comunidade quinze anos depois de ter sido expulso pelo irmão em virtude de sua escolha sexual identitária porque agora era dono de sua casa. Sentia-se *empoderado* para retornar não só à casa, mas a própria comunidade.

Ali percebemos a imediata relação entre a segurança jurídica do título e a da pessoa humana em suas múltiplas manifestações de ser e estar no mundo e no território. Por isso este ensaio trata de regularização fundiária e minorias como forma, por um lado, de denúncia do

racismo fundiário brasileiro - a concentração fundiária de renda em uma elite proprietária (o **viés da classe**), a maior sujeição dos mais vulneráveis economicamente a riscos e desastres climáticos (o **racismo ambiental**), a desigualdade histórica de proteção das mulheres, a despeito de seu papel de esteio e cuidado da família (o viés da **discriminação de gênero**) e a **branquitude proprietária** em relação a negros, pardos e indígenas (os **vieses da raça**) - e, por outro, de formulação de hipóteses sobre **ações afirmativas** que possam subvertê-las, tais como a titulação preferencial das mulheres, a valorização da posse negra da terra (ou a concessão desde logo de legitimação fundiária em políticas públicas de regularização fundiária de terras públicas na regularização fundiária de interesse social, por exemplo, uma vez que implica transferência de domínio, em situações jurídicas marcadamente envolvidas pela posse negra da terra), como a quilombola, e o desenvolvimento do **Urbanismo Social** junto à política pública de regularização fundiária, de modo a gerar, a partir da infraestrutura urbana, econômica e cultural do entorno, trabalho, renda, rede de apoio, material e espiritual, formação, qualificação e políticas públicas de reconhecimento social e cultura de minorias étnicas, raciais e identitárias.

Como estudos de caso, tratar-se-á da comunidade de Parque Royal, localizada no bairro da Ilha do Governador, no Rio de Janeiro, seu processo de ocupação na década de 1970², urbanização na década de 1990 e regularização fundiária nos últimos sete anos, mediante dados coligidos via observação participante, entrevistas em 2017 e 2024 e pesquisa documental acerca dos títulos de regularização fundiária em relação ao período de 2017 a janeiro de 2024³, analisando neste caso sua regularização jurídica titulatória - estando pressuposta a urbanística - , o que estaria a significar, segundo o conceito firmado em outros textos⁴, o alcance da regularização fundiária plena.

Por outro lado, num outro projeto, desenvolvido com os alunos do Programa de Pós-graduação da UERJ, em parceria com o Estado do Rio de Janeiro, quatro anos depois, no período de 2021 a 2022, realizado em conjuntos habitacionais já urbanisticamente

² CORREIA, Arícia Fernandes. *Regularizações Urbanística e Fundiária Cariocas, Titulações do Primeiro Quadriênio de 2017 e Perspectivas Futuras*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. **Regularização fundiária urbana plena**. Juiz de Fora: Editar, 2017, pp. 111 e seg.

³ Entrevista realizada com a Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária, da Secretaria Municipal de Habitação, do Município do Rio de Janeiro, realizada em 2024, com a obtenção da informação de que teriam sido emitidos 497 Termos de Doação Gratuita de Domínio, conforme se justificara mais adiante.

⁴ CORREIA, Arícia Fernandes. **Regularização fundiária urbana plena**. Juiz de Fora: Editar, 2017; CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **Regularização fundiária urbana plena sustentável**: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017. Juiz de Fora: Editar, 2018.

regularizados, com unidades imobiliárias dotadas de matrículas e pendentes apenas de transferência do titular do domínio – da entidade da Administração Indireta, a companhia estadual de habitação, para o morador popular – , aquilo que se supôs se tratar, diante de uma regularização fundiária meramente titulatória⁵, uma regularização estrita, acabou se verificando, da observação participante, uma realidade, *pós* ou *quase* regularização, potencialmente muito mais libertadora, em matéria de direitos voltados para pessoas em situação de vulnerabilidade e afetadas por interseccionalidades de *gênero, raça e classe*, do que a plena, uma vez que explorada sua faceta de regularização **sustentável**⁶, do ponto de vista econômico, cultural e social, através de aportes do Urbanismo Social.

Cursos de capacitação técnica ministrados junto aos conjuntos habitacionais de baixa renda - e para os quais acorreram maciçamente mais mulheres do que homens⁷ - tiveram um impacto na sensação de melhoria da qualidade de vida e de realização pessoal da pessoa humana das (dos) moradoras (es) equivalente ou quiçá superior à das reformas a título de manutenção predial (regularização predial) e titulação (regularização fundiária estrita) dos mesmos condomínios populares e daqueles que tiveram acesso ao título de regularização de seus lotes no antigo loteamento urbano irregular.

Verifica-se, pois, que a realidade é mais pujante do que a teoria e busca sempre se reinventar, na medida em que vai superando as fases históricas que levou para ultrapassar.

De outro turno, constatou-se um processo de titulação muito mais ágil e abrangente do que o anterior: passando-se da vetusta enfiteuse de terras da União – cujo domínio útil fora entregue ao Município para fins de regularização fundiária do terreno da comunidade de Parque Royal – para a regularização fundiária de imóveis do Estado do Rio de Janeiro, desta feita em nome dos moradores dos conjuntos habitacionais para os quais foram prometidos vender mediante o pagamento de contratos de empréstimo, por meio ou da “inventariança

⁵ DAL-RI PAGANI, Vitoria. e CORREIA, Arícia Fernandes. *Competência dos Estados-Membros para a regularização fundiária urbana (REURB) em imóveis do patrimônio estadual ou de entidades de sua Administração Indireta*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **MORADIA DE DIREITO: Projeto Na Régua** – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022.

⁶ CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **Regularização fundiária urbana plena sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017**. Juiz de Fora: Editar, 2018.

⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. **Projeto Moradia de Direito**, subeixo do Projeto *Na Régua*, de convênio entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro. Relatórios Parciais (no prelo) e Relatório Especial (resumido), do período de Nov. 2021 a Dez. 2022, este disponível em: <https://nepec-uerj.com.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-Especial-Moradia-de-Direito-versao-final-AA.pdf> Acesso em: 15 Dez. 2024.

administrativa” ou da cessão de posse *per saltum* autorizada expressamente por lei local⁸, v.g., conforme se demonstrará mais adiante, aptas ao registro da transferência por mero **termo administrativo**, na forma de Aviso peculiar da Corregedoria do Estado do Rio de Janeiro ou, se houver interesse, assim como, p. ex., nos casos em que a cadeia de transferência *inter vivos* não estiver porventura completa, mediante **processo de regularização fundiária urbana meramente titulatória** – a **Reurb-Titulatória**, da qual se irá igualmente tratar.

Finalmente, verificar-se-á o uso da própria regularização fundiária urbana (Reurb) e seu procedimento célere também nas hipóteses de loteamentos irregulares e clandestinos através da figura da legitimação fundiária na cidade do Rio de Janeiro (Nova Brasília, no Complexo da Maré) e da adjudicação compulsória inversa, via execução fiscal, na cidade de Tramandaí, no Rio Grande do Sul.⁹

Desse conjunto de estudos de casos, por sua vez, serão pinçadas as hipóteses de **reconhecimento de direitos personalíssimos que emergem da relação jurídica entre o imóvel em que se reside, a comunidade a que se pertence, os meios para manter condições dignas de habitação e as formas de auto sustentabilidade adquiridas como forma de sobrevivência, mas, também, de novas vivências existenciais**, principalmente no que tange a grupos minoritários, como mulheres-cuidadoras, homossexuais e chefes de família do gênero feminino em geral, na cidade e também no campo.

2 A vontade política e a sustentabilidade como ingredientes necessários à Política Pública de Regularização Fundiária Urbana

⁸ Lei Municipal 3335/2001 (MRJ)

Art. 1º O art. 8º da LEI Nº 2.277, de 28 de dezembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 8º Ficam isentos do pagamento do Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis-ITBI, nas transações efetuadas desde a aquisição original ao loteador até a sua regularização fundiária, as unidades habitacionais e os terrenos situados nos loteamentos e vilas inscritos no Núcleo de Regularização de loteamentos e declarados por Lei Municipal como Área de Especial Interesse Social. (NR)”

⁹ A propósito do tema, confira-se: ANDRADE, Eric e DIAS, Matheus. *Regularização fiscal: um estudo a partir dos Conjuntos Habitacionais Pio XII e Oswaldo Cruz*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **MORADIA DE DIREITO**: Projeto Na Régua – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022; RIBEIRO, Carolyne. e MARTINS, Erika. *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*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **MORADIA DE DIREITO**: Projeto Na Régua – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022; e MARTINS, Robson. **REURB**: como a Execução Fiscal contribuiu para a justiça de Tramandaí – RS regularizar imóveis. São Paulo: Dialética, 2023.

A titulação na Comunidade de Parque Royal, retomada no ano de 2017, junto à Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Pasta de Habitação, da Cidade do Rio de Janeiro¹⁰, ocorreu em virtude, principalmente, da publicação da Lei Federal n. 13.465/2017 e sua promessa de simplificação dos processos de regularização fundiária urbana.

Já em fase de titulação da comunidade, cujo processo de regularização era anterior ao marco regulatório nacional sobre o tema, buscou-se, pelo Município do Rio de Janeiro, junto à União, a cuja titularidade toda a Comunidade pertencia, uma vez que estava localizada em suposto terreno de marinha¹¹, a delegação de poderes para que pudesse, em seu nome, providenciar não a doação do domínio útil da enfiteuse que lhe fora repassado por convênio, para fins de regularização dos imóveis ali localizados, mas a consolidação da propriedade em nome de seus ocupantes de longa data, já cadastrados e recenseados sistematicamente pela Municipalidade, mediante concessão do título de legitimação fundiária.

Diante do silêncio federal, em virtude provavelmente da dúvida suscitada em relação a ser ou não terreno (efetivamente) de marinha, a titulação possível das terras enfitêuticas veio a ser a **doação do domínio útil dos imóveis**, do Município do Rio de Janeiro, para seus ocupantes, tendo sido emitidos **497 títulos**, segundo dados coligidos junto à Municipalidade Carioca em 2024.

Afora a entrevista citada na apresentação, que demonstrou como a titulação jurídica de um imóvel pode gerar o *empoderamento* extrapatrimonial do indivíduo, tornando-o mais seguro para o exercício de suas liberdades, verificou-se, em entrevistas livres realizadas pelo POUSO junto aos titulados¹², que a aquisição do título em seus nomes, ainda que *ad minus* da propriedade plena, já significava uma valorização de suas histórias de vida – da palafita à casa de alvenaria erguida em mutirões da comunidade – enquanto emanção de suas próprias identidades.

¹⁰ CORREIA, Arícia Fernandes. *Regularizações Urbanística e Fundiária Cariocas, Titulações do Primeiro Quadriênio de 2017 e Perspectivas Futuras*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. **Regularização fundiária urbana plena**. Juiz de Fora: Editar, 2017, pp. 111 e seg.

¹¹ O Supremo Tribunal Federal já estabeleceu que, independente de as ilhas costeiras, que não sofrem a influência das mares, escaparem ao domínio da União, não descaracterizam a titularidade dos terrenos de marinha, onde houver. Trata-se do Tema 676, cuja **Tese** veio a ser *assim redigida*:

A Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios.

Por outro lado, na pesquisa *Na Régua, Moradia de Direito*, realizada por alunos da pós-graduação em Direito da Cidade da UERJ, fruto de convênio celebrado entre a Universidade e o Estado do Rio de Janeiro, pode-se constatar que aquele *empoderamento* era válido também para aqueles moradores de conjuntos habitacionais, cujos melhoramentos das condições de habitabilidade, eram tão importantes quanto a titulação de imóveis que ainda estavam em nome da companhia estadual de habitação que os construíra, há mais de meio século, mas em virtude de um outro componente: a feição sustentável, do ponto de vista econômico e social, conferida aos titulados ou tituláveis.

Com efeito, paralelamente ao processo de regularização do imóvel, desenvolveu-se, por uma vontade política mais consentânea com o conceito mais avançado de regularização fundiária plena **sustentável**, toda uma política pública de assistência técnica em relação às edificações e social, às famílias condôminas e seus membros, mediante oficinas de cabeleireiro, artesanato, pequenas obras/consertos e formas de capacitação outras capazes não só de garantir renda – e, assim, sustentabilidade econômica aos condomínios regularizados ou regularizáveis e seus condôminos –, mas também a própria autoestima de grupos minoritários (entre eles, mulheres e homossexuais), que fizeram parte das “certificações”, entregues em Auditórios da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, por ocasião da finalização dos cursos, e acabaram rendendo um espetáculo à parte de emancipação social e de reconhecimento¹³ enquanto titulares de direitos personalíssimos a ser, a acreditar e a se auto realizar enquanto pessoas humanas.

3 Se, por um lado, o procedimento simplificado da regularização titulatória abreviou o caminho da titulação de alguns; por outro, as medidas de assistência acopladas às melhorias habitacionais de outros tiveram um significado emancipatório de similar ou superior jaez

A regularização meramente titulatória é aquela em que, para a “consumação” do processo de regularização do imóvel, falte apenas a titulação de quem tenha o bom direito.

¹³ PAGANI, Vitória Dal-Ri; CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária plena: uma reinterpretação através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser. **Revista Quaestio Iuris**, v. 15, n. 1, p. 149-170, 2022.

Neste casos, a própria Lei Federal n. 13.465/2017 e seu regulamento de execução, que, neste caso, deitaria efeitos sobre todos os entes alcançados pelas normas gerais do referido marco regulatório fundiário, autorizam que o processo de regularização seja instruído apenas com a lista dos beneficiários da titulação, em ato coletivo, a delimitação do território regularizado (o assim denominado e normativamente fixado núcleo urbano informal) e a definição do corresponde título.

Confira-se:

Lei Federal n. 13.465/2017 – Lei da Reurb

Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

§ 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

§ 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 5º O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis.

§ 6º O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta Lei.

Art. 51. Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro.

Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.

Decreto n. 9.310/2018 – Regulamento da REURB

Art. 21. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

§ 1º O termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do *caput* do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

§ 2º A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto:

- I - na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e
- II - quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente.

Conforme já apontado, a lei considera núcleo urbano informal aquele núcleo que por qualquer razão não logrou titular seus ocupantes. Significa dizer que, mesmo que o núcleo, do ponto de vista fundiário, **esteja legalizado, será informal se os bens ainda estiverem em nome do Estado - e não dos promitentes - compradores ou afins.**

Já se teve oportunidade de discorrer sobre o tema:

Confira-se a clareza solar do conceito legal:

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

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – (...); e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos (...).

.....
§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016. (g.n.)

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

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; [\(Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

.....

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

Destarte, em que pese a Reurb tenha por escopo a inclusão do núcleo urbano informal à cidade formal nas mais variadas searas, ela também serve nos casos em que a irregularidade se restringe à estrita **titulação de moradores/ocupantes de conjuntos habitacionais**, estando tanto o loteamento, quanto o condomínio edilício legalizados e regularizados perante a Prefeitura e o Ofício de Registro de Imóveis. Passa-se, então, a denominar neste ensaio, nos casos em que a Reurb se restringe aos fins de estrita titulação, de **Reurb-Titulatória**¹⁴.

A competência administrativa para processar a Reurb, via de regra, é do Município, vez que, como muito bem esclarecido, é o ente competente para a ordenação do solo urbano, nos termos do art. 30, inciso VII e art. 182, ambos da Constituição Federal. Entretanto, tendo como fundamento basilar o pacto federativo, a própria Lei Federal n. 13.465/2017 e seu Decreto regulamentador n. 9.310/2018 previram exceções quanto à competência municipal para **processar a Reurb, em especial, nos casos em que os imóveis do núcleo urbano informal a serem regularizados forem de titularidade da União e dos Estados-Membros.**

Foi a partir desse fio condutor que Pagani e Correia¹⁵ demonstraram que a Reurb-Titulatória de imóveis localizados em conjuntos habitacionais já regularizados poderiam ser integralmente processadas no âmbito estadual, até mesmo no que diz respeito à expedição da Certidão de Regularização Fundiária, que, *a priori*, numa interpretação literal da Lei Federal n. 13.465/2017, seria atribuição exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal, no exercício desta competência municipal.

¹⁴ DAL-RI PAGANI, Vitoria. e CORREIA, Arícia Fernandes. *Competência dos Estados-Membros para a regularização fundiária urbana (REURB) em imóveis do patrimônio estadual ou de entidades de sua Administração Indireta*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **MORADIA DE DIREITO: Projeto Na Régua** – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022.

¹⁵ DAL-RI PAGANI, Vitoria. e CORREIA, Arícia Fernandes. *Competência dos Estados-Membros para a regularização fundiária urbana (REURB) em imóveis do patrimônio estadual ou de entidades de sua Administração Indireta*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) **MORADIA DE DIREITO: Projeto Na Régua** – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022.

Confira-se:

O Decreto Federal 9.310/2018 apresenta dois conceitos diversos, um previsto no art. 38, outro no art. 3º, inciso V.

O primeiro a define como o ato administrativo de aprovação de Reurb, que deverá conter o nome do núcleo urbano regularizado; a localização do núcleo urbano regularizado; a modalidade da Reurb; os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando possível; e a listagem dos ocupantes que tiverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro, que conterá o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua filiação.

Por seu turno, o art. 3º, inciso V¹⁶, conceitua a CRF como um conjunto de documentos constituídos pelo documento expedido pelo Município ou Distrito Federal ao final do procedimento da Reurb, o projeto de regularização fundiária aprovado, termo de compromisso da execução de obras, listagem de ocupantes, dentre outros, os quais de forma conjunta formam a CRF.

Destarte, a Certidão de Regularização Fundiária é constituída das seguintes peças:

- 1) Ato administrativo de aprovação da Reurb
- 2) Projeto de Regularização Fundiária
- 3) Termo de compromisso da execução
- 4) Listagem de Ocupantes.

Assim, em que pese conste do referido art. 3º, inciso V, que a CRF deva ser emitida pelo Município ou Distrito Federal, ele se refere apenas ao ato administrativo de aprovação, uma vez que a norma é clara ao estabelecer a competência estadual para elaboração do projeto e emissão da lista de ocupantes, quando a área for de sua titularidade.

Deveras, o art. 24, inciso I, alínea a, prevê a competência dos Estados Membros para a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, quanto o NUI estiver em área de sua titularidade.

Por seu turno, o art. 10, §6º, do Decreto Federal n. 9.310/2018 prevê, mais uma vez, a competência da União e dos Estados Membros de conferirem o título de propriedade, definindo o instrumento indicativo do direito real e a listagem de ocupantes, nos seguintes termos:

Art. 10 in omissis

§ 6º Na Reurb-S promovida pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal em áreas de suas propriedades, caberá a estes a definição do instrumento indicativo do direito real constituído e a listagem dos ocupantes a serem beneficiados, que poderão ser encaminhados ao cartório de registro de imóveis juntamente com a CRF ou em momento posterior, conforme previsto no § 5º. (g.n.)

Acrescenta-se a este artigo, o art. 16, §§4º, 5º e 6º do Decreto Federal n. 9.310, os quais esclarecem que, se o instrumento de regularização for a legitimação fundiária, o Ente Público (sem especificar qual ...) titular do domínio fica autorizado a reconhecer o direito de propriedade, ou seja, fica autorizado a titular, bem como encaminhar a CRF ao cartório de Registro de Imóveis.

Art 16 in omissis;

¹⁶ Art. 3º, V - Certidão de Regularização Fundiária - CRF - **documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal** ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Na legitimação fundiária, o Poder Público encaminhará ao cartório de registro de imóveis, para registro imediato da aquisição de propriedade, a CRF, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e a sua devida qualificação e a identificação das áreas que estes ocupam.

§ 6º Para fins do disposto no § 5º, a CRF será acompanhada exclusivamente pelo projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes, com a sua qualificação, e a identificação das áreas ocupadas.

Art. 38...

...

Parágrafo único. A CRF, na hipótese de Reurb somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao cartório de registro de imóveis, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado. (g.n.)

Aqui ressalta-se a possibilidade de o Estado optar por conferir título de legitimação fundiária, quando o imóvel pertencente à CEHAB, entidade de sua administração indireta, estiver quitado, pois, como visto acima, perde, de forma originária, sua natureza de imóvel público.

Continuando, o único elemento que a norma prevê ser de competência municipal – por atecnia ou não - trata-se do documento que materializa o ato administrativo de aprovação da Reurb em si.

Neste aspecto, questiona-se, se a exclusividade de competência municipal para aprovação da Regularização Fundiária deve recair sobre todo o processo de regularização ou apenas sobre o ato de aprovação do projeto de regularização fundiária.

Isto porque o ato de aprovação da Reurb, além de estar respaldado no projeto de regularização aprovado previamente pela Municipalidade, deve, como feito na fase de saneamento, verificar o correto processamento administrativo.

A resposta para tal questionamento modifica sobremaneira o procedimento da Reurb, já que viabilizaria a emissão da CRF pelo Estado, uma vez analisado o projeto pelo Município.

Por fim, caberá à União e ao Estado o envio da CRF ao Ofício de Registro de Imóveis, contendo o “Projeto de Regularização aprovado pelo Município, Listagem dos nomes dos beneficiários com memorial descritivo e planta arquitetônica individualizada, comprovante de notificação do titular da área e dos confrontantes” e o termo de compromisso.

O entendimento versado pelas autoras, numa interpretação das normas do marco regulatório da REURB de acordo com a **autonomia federativa dos Entes Federativos para a gestão de seus próprios bens**, veio a ser acolhido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente em suas normas de organização da Corregedoria Geral de Justiça, fruto de sucessivos encontros nos anos de 2021 e 2022, paralelamente à pesquisa desenvolvida junto à UERJ, que assim estabeleceu em seu art. 1.404, §2º:

Art. 1404

§2º O Estado do Rio de Janeiro e a União poderão emitir a CRF simplificada para a legitimação fundiária de imóveis de sua titularidade, ou de suas autarquias, no caso de REURB meramente titulatória em que não haja pendências urbanísticas de competência municipal, como 'habite-se' ou parcelamento do dolo.

Com efeito, o **Novo Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**¹⁷, aprovado pelo Provimento CGJ n. 87/2022, com novas normas em matéria de regularização fundiária urbana, que simplificam o procedimento de regularização, em especial, para Estados-Membros e União, estabelece, no art. 1.404, §2º, a assim denominada **Reurb-Titulatória de imóveis do Estado do Rio de Janeiro e da União, localizados no território fluminense**, que simplifica o procedimento de regularização fundiária urbana e permite a emissão da Certidão de Regularização Fundiária por tais Entes Federativos, desde que não haja pendências urbanísticas no loteamento, preservando-se assim, a competência federativa municipal.¹⁸

A despeito das críticas recebidas, muitas creditadas à suposta confusão entre a competência sobre os próprios bens e não sobre todo o território estadual, o entendimento veio posteriormente a ser veiculado também no Marco Geral da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, a Lei Federal n. 13.465/2017, conforme se verifica do teor do art. 30, § 4º, do referido diploma legal, incluído pela Lei Federal n. 14.620/2023:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

¹⁷ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultadje/consultaDJE.aspx?dtPub=19/12/2022&caderno=A&pagina=59> acesso em 1º Jan. 2022.

¹⁸ O instituto em si da Reurb-Titulatória já seria reconhecido pela doutrina. Segundo Michely Freire em seu livro Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB, na Reurb Titulatória “**o Oficial já possui uma matrícula para a unidade/lote, havendo irregularidade apenas no aspecto subjetivo, ou seja, de quem figura como proprietário da unidade. Neste caso, o Oficial praticará apenas o registro da titulação final e, se for o caso, também regularizará a edificação**”. (CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. 2ª ed. São Paulo: Juspoividim, 2021, p. 56) A novidade apresentada pela pesquisa, e pela normativa fluminense, se deu em relação aos legitimados para propô-la e, que é mais importante, ultimá-la.

.....
§ 4º Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

Nada obstava pois que o Estado o fizesse independentemente da competência do Município para a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, naqueles imóveis de sua titularidade ou pertencentes a entidades da Administração Indireta Estadual, caso pretendesse se valer do processo simplificado da regularização fundiária urbana, conforme reiteradamente sugerido pela autora, que a época representava a Procuradoria Geral do Município junto ao Grupo de Trabalho TJ/CGJ REFUND¹⁹, de trabalhos voltados para os processos de regularização fundiária no âmbito fluminense.

Preferiu-se, todavia, proceder ao uso do **Termo Administrativo**, veiculado por meio do **AVISO CGJ N. 523/2022** (depois substituído pelo **AVISO CGJ n. 561/2022**), uma espécie de contrato com quitação em nome do efetivo beneficiário, com fundamento singelo no art. 221, inciso V, da Lei de Registros Públicos, que fosse enviado diretamente da Companhia de Habitação para o Registro de Imóveis, hipótese, todavia, em que a morte do adquirente originário sem inventário ou a transferência a terceiros por cessão implicaria a “inventariança administrativa” da cadeia sucessória do imóvel ou de cessões *inter vivos* porventura sucessivas, respectivamente, sob competência da empresa pública de habitação.

4 Dos aspectos sociais e culturais subjacentes à ocupação do território e da autodeterminação dos indivíduos como elementos disruptivos de realidades arquitetônicas e existenciais aparentemente “padronizadas” (os estereótipos)

Note-se que, na mesma pesquisa sobre melhorias habitacionais e regularização fundiária de condomínios populares, se verificou que a assistência social às famílias que moravam nos conjuntos habitacionais, passíveis de regularização titulatória, que buscou o tratamento coletivo da autoestima da comunidade e a capacitação individual dos moradores em oficinas condizentes com suas realidades e seus demonstrados interesses pessoais, veio a ser

¹⁹ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Ato público de designação dos membros do GT REFUND, grupo de trabalho TJ/CGGJ, publicado em 25 de março de 2022 (Ano 14-nº 133/2022 Caderno I Administrativo – Diário Oficial do ERJ).

considerada, muitas vezes, uma vitória mais valiosa do que a própria titulação (ainda não consumada) do imóvel, resguardado que fora, bem ou mal, no seio familiar através da força fática da posse.

Entre os 24(vinte e quatro) conjuntos habitacionais demarcados para a intervenção mediante melhorias habitacionais e processos de regularização fundiária, e que serviram de amostra primeira para o projeto, houve, de acordo com a Coordenadora responsável pelo Projeto Assistência Social acoplada aos processos de melhorias habitacionais de Conjuntos Habitacionais do Estado do Rio de Janeiro, oficinas de capacitação para moradores, que atenderam a seus moradores, a maioria mulheres e, quando homens, a maior parte homossexuais, daí se extraindo a relevância de um **conceito sustentável de regularização, também sob o prisma social e econômico, para o verdadeiro reconhecimento do sujeito como titular não de um bem, mas de seu próprio bem: a sua escolha insubstituível de um projeto próprio de realização pessoal.**

Lado outro, quando questionados os moradores atendidos pelo **Escritório Jurídico Social** montado pelo *Projeto Moradia de Direito* junto à Associação de Moradores da “segunda” amostra escolhida para a pesquisa, entre aqueles conjuntos pré-definidos por decreto do Governador do Estado do Rio de Janeiro à época, o **Conjunto Habitacional Oswaldo Cruz**, de 1.080 unidades, localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, sobre o que diferenciava seu condomínio dos demais conjuntos habitacionais arquitetonicamente similares e pulverizados pelo Estado do Rio de Janeiro desde a década de setenta do século passado, em formulário estruturado elaborado pelos pesquisadores, as principais respostas disseram respeito à singularidade cultural com a qual se distinguiram dos demais: o **samba**, que teria “nascido em Oswaldo Cruz”, pontificava um dos entrevistados, e a **Feira das Iabás**, uma tradição da cultura e da culinária afro-brasileira local, também destacada pelo seu respeito à ancestralidade negra.

Neste sentido, pode-se contatar, do ponto de vista empírico, que a relevância do habitar um conjunto habitacional em Oswaldo Cruz estava, sim, na infraestrutura urbana robusta que o cercava, na mobilidade urbana derivada da centralidade do bairro de Madureira no território carioca e em seu comércio local pujante, mas, principalmente, nos elos culturais e de pertencimento social e até espiritual com os quais se conectavam às tradições gastronômicas afro-brasileiras e sua cultura, como no caso emblemático da feira dos Iabás, e ao samba, outra herança da escravidão dos povos negros na cidade do Rio de Janeiro.

É possível conferir os depoimentos felizes daqueles que, num momento *pós-pesquisa*, se pode constatar, mediante revisitação da sede da associação de moradores do conjunto habitacional, enquanto coroamento de um longo processo de titulação, sempre prometida, mas nunca antes ultimada, pela companhia de habitação, no documentário apresentado em 2022 na serie de eventos escolhidos pela ONU-HABITAT para os CIRCUITOS URBANOS daquele ano:

A nós pareceu, porém, e somente neste ensaio de faz essa impressão pessoal e não técnico-científica, que, a despeito da segurança jurídica advinda da titulação e do resgate moral de famílias cujos compromissários compradores já haviam falecido sem ver a transferência devida do bem para suas titularidades, a segurança (moral ? espiritual ?) ou a fortuna daqueles moradores estava mais firmemente ancorada em Iabás líderes inatas do local e no ronco apaixonado dos atabaques e das cuícas do samba da quadra de esportes, num domingo de churrasco, ou no samba do trem organizado anualmente pelo ex morador local, do que no registro em si da transferência da propriedade para seus nomes, como se somente a fé, a cultura e o sentimento de pertencimento coletivo a uma mesma conquista territorial-cultural pudesse transformar o que se tem no que se é: eles mesmos.

Essa percepção derivou da observação participante junto ao escritório jurídico-social e do fato de que qualquer incursão do escritório de campo da pesquisa tinha que respeitar, em caso de reunião no fim de semana, o de do futebol, do samba e da Feira das Iabás, preferindo a realização extrapatrimonial e até espiritual à material que um sentir-se dono do próprio imóvel, de papel passado, pudesse representar. Neste caso, a posse negra dos imóveis e orgulhosa dos seus reconhecimentos culturais se sobrepunha ao desejo de um título, por mais desejado que o fosse.

Essas circunstâncias, se por um lado talvez expliquem a baixa adesão dos condôminos aos chamados do grupo de pesquisa para que comparecessem ao escritório de campo, a despeito de cartas-convite, exposição de cartazes e busca ativa por parte dos pesquisadores, por outro também evidenciem a tutela jurídica dos não proprietários pela autonomia da posse alcançada ao longo dos anos pela metodologia civil-constitucional de interpretação de direitos à luz da Constituição de 1988.

5 A titulação de assentamentos irregulares cadastrados junto ao Núcleo de Loteamentos da Cidade, independentemente de qualquer regulamentação local

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, também representado no referido grupo de trabalho pelo braço da Secretaria Municipal de Habitação, logrou promover a titulação de moradores de os loteamentos irregulares há anos inscritos no Núcleo de Loteamentos, da Coordenadoria de regularização Urbanística e Fundiária, da Secretaria Municipal de Habitação, independente de qualquer edição normativa superveniente.

Neste caso, bastou ao Município a instauração do processo de regularização fundiária urbana e a promoção de uma *Reurb-Titulatória*, valendo-se para tanto da figura da legitimação fundiária.

Foram três os loteamentos beneficiados com a autoaplicabilidade da Lei. Federal n. 13.465/2017, em matéria de *regularização fundiária urbana: Jordão 893 (23), Amendoiras (31), Vila Conchita (14)*, os três pertencentes ao Núcleo de Loteamentos da Coordenadoria de Regularização da Secretaria de Habitação, cujos PALs já estavam registrados, faltando apenas a regularização individual dos lotes neles inseridos, num total de cerca de trezentas pessoas beneficiadas, considerando a média de quatro pessoas por núcleo familiar, com a percepção de cidadania que da segurança jurídica do domínio em tese exsurgiria.

A experiência adquirida habilitou a Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária depois a promover a titulação em tempo recorde da comunidade de Nova Brasília, dentro do Complexo da Maré, no bojo do programa federal da Corregedoria Nacional de Justiça intitulado *Solo Seguro*, que acabou por absorver os trabalhos desenvolvidos por aquele Grupo de Trabalho REFUND da Corregedoria de justiça do Estado do Rio de Janeiro, título aquele, Solo Seguro, de projeto adotado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro décadas antes.

6 Da Proteção às Minorias pela via da Regularização Fundiária

A proteção às minorias mediante preferência à aquisição da terra se fez sentir não só nas titulações, preferencialmente realizadas em nome das mulheres, chefes de família, no caso das regularizações fundiárias urbanas, como no caso de mulheres quilombolas, quando chefes

de famílias monoparentais porventura beneficiárias de processos de regularização fundiária de terras quilombolas.

Com efeito, em matéria de política pública afirmativa de gênero transversal à da **regularização fundiária urbana**²⁰, tem-se, desde a lei do PMCM, depois repaginado para Programa Casa Verde e Amarela, e hoje ajustado ao conceito de direito fundamental à moradia adequada: (i) a titulação preferencial da mulher; (ii) a inexistência de meação do imóvel, em caso de divórcio, para o homem, se adquirido aquele em processo de regularização fundiária, salvo, excepcionalmente, se a ele couber a guarda unilateral dos filhos, hipóteses em que ficara com a integralidade; e (iii) a dispensa de outorga uxória para atos praticados pela mulher enquanto “chefe de família”.

Trata-se de legítimo microssistema protetivo normativo específico²¹ – e que tem por valores subjacentes a proteção do direito fundamental à moradia, a igualdade material entre os

²⁰ Suscitou-se o debate acerca do tema do gênero no contexto da regularização fundiária urbana no bojo da referida Pesquisa Moradia de Direito, cujos integrantes se reuniam ao menos uma vez por semana, o que deu azo Título III da coletânea artigos por nós organizada: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.). **Moradia de Direito**: Projeto Na Régua, vol. II. Rio de Janeiro: Institutas, 2022:

Parte III – Direito da Cidade, Regularização Fundiária e Empoderamento Feminino

- Capítulo 10: A usucapião familiar e o perdimento do bem imóvel comum no caso de violência doméstica contra a mulher. Érika Silvana Saquetti Martins & Robson Martins

- Capítulo 11: A emancipação da mulher por meio da regularização fundiária: um estudo sobre o Conjunto Habitacional Oswaldo Cruz. Alysse Batista Erdy de Souza, Daniele Aparecida Carneiro Fernandes & Pâmela Silva Ferreira

- Capítulo 12: A concessão do direito real de habitação à mulher vítima de violência doméstica. Érika Silvana Saquetti Martins

- Capítulo 13: O Protagonismo feminino no planejamento da política habitacional: as mulheres chefes de família no Projeto Na Régua. Deise Ferreira da Silva Matos

- Capítulo 14: Regularização Fundiária como forma de controle estatal da função social da propriedade **e de sua imprescindibilidade à dignidade humana**. Giullia Braga & Maria Clara Tramontini

²¹ Após inúmeros diplomas legais cuidarem do tema, confira-se o teor da Lei Federal n. 14.620/2023, que ora disciplina a matéria:

Art. 10. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa serão formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 1º O contrato firmado na forma prevista no caput será registrado no cartório de registro de imóveis competente, com a exigência de simples declaração da mulher acerca dos dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens.

§ 2º Na hipótese de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado no âmbito do Programa na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável.

§ 3º Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos seja a ela posteriormente atribuída.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS.

gêneros feminino e masculino e o melhor interesse de crianças e adolescentes – que, a princípio, afasta a incidência das normas gerais do Código Civil em matéria de família e sucessões.

Aliás, tanto a titulação exclusivamente no nome da mulher, “chefe de família”, ainda que casada, quanto a dispensa de outorga do marido para atos de registro em geral afastam a resistência, muitas vezes encontrada entre as mulheres entrevistadas casualmente pela autora nas comunidades atendidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, de se habilitarem à titulação, por receio de o registro, que dependia necessariamente da anuência do cônjuge/companheiro, que da aquisição tomaria ciência, trazer de volta aquele (ainda) marido/companheiro que já a abandonara há tempos, observando-se, outrossim, a existência do “usucapião” por “abandono” do lar de que também cuida o Código Civil.

A incidência do regime protetivo de gênero em razão da também salvaguarda de moradia para os filhos do casal não parece, assim, todavia, tão simples; (i) *a uma*, porque, em sendo casados os moradores de uma área a ser regularizada, é raro que o próprio Município, enquanto ente promotor da regularização, tenha a iniciativa de enviar os dados somente da mulher, tida por chefe de família, ao oficial de Registro, o qual, por sua vez, (ii) *a duas*, em havendo crianças e adolescentes, não hesitará em suscitar dúvidas em relação à respectiva guarda, uma vez que a possível perda para o marido poderá implicar a transferência de titularidade do imóvel.

Neste ponto, o advogado e professor Carlos Pianovski²², presidente do IBDFAM seção Paraná, não só critica a derrogação do regime de bens pela presunção da moradia entre mãe e filhos, que lhe dá direito à propriedade integral, uma vez que o legislador poderia se valer de outros meios para idêntico fim, menos onerosos para o marido, tais como a proteção da posse, como condena o tratamento normativo conferido ao marido, que se torna beneficiário de “perdas e danos” em caso de prejuízos. Pondera o professor civilista que:

§ 5º A mulher vítima de violência doméstica e familiar que esteja sob medida protetiva de urgência está autorizada a realizar o distrato dos contratos de compra e venda antes do prazo final contratual, sendo-lhe permitido ser beneficiada em outra unidade habitacional, independentemente do registro no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut).

²² PIANOVSKI, Carlos, *Especialistas dissecam lei que deu preferência à mulher no registro imobiliário no Programa Casa Verde e Amarela*, Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/noticias/8099/Especialistas+dissecam+lei+que+deu+prefer%C3%A2ncia+%C3%A0+mulher+no+registro+imobili%C3%A1rio+no+Programa+Casa+Verde+e+Amarela>. Acesso em: 14 Dez. 2024.

Substituiu-se a propriedade pelo crédito. A medida não convence. A norma se refere a 'prejuízo' e 'perdas e danos'. A incongruência não poderia ser maior. Se a norma de ação afirmativa for mesmo proporcional, não há dano injusto a indenizar. A atribuição da propriedade à mulher seria efeito puro e simples da opção normativa, não havendo que se falar em 'prejuízos' ou indenização por 'perdas e danos'.

É relevante notar, também, que a disciplina jurídica especial da matéria, ao se referir em específico à mulher “chefe de família” como beneficiária única da política afirmativa de gênero em matéria de regularização fundiário de imóveis para fins de moradia da família, acaba por confundir o conceito jurídico de mulher chefe de família²³ – que leva em conta o sustento econômico do lar – com aquele de que se vale o IBGE para recensear a população brasileira, segundo o qual “chefe de família” seria a mulher “responsável” pela família – a ser declarada pelos entrevistados na realização das pesquisas demográficas –, o que pode corresponder a uma mulher cuja única função são os cuidados, doméstico e dos filhos, não remunerados, ou seja, aquela que mais necessitaria de garantias quanto ao teto das crianças e adolescentes sob sua guarda em face de homens que, por proverem economicamente o lar, as colocariam numa posição de maior vulnerabilidade ainda.

Observe-se, a propósito, que recente formulação de consulta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, diz respeito exatamente à relação entre cuidado e os demais direitos fundamentais. Segundo o pedido de parecer consultivo formulado pela Argentina²⁴, “o trabalho de cuidado inclui tarefas voltadas para o bem-estar diário das pessoas, tanto material, econômico e moral, quanto emocional. Vão desde o fornecimento de bens essenciais para a vida, como alimentação, limpeza e saúde, até o apoio e transmissão de conhecimentos, valores sociais, costumes, hábitos e práticas por meio de processos relacionados à educação. Em outras palavras, são as tarefas necessárias para a existência das sociedades e para o bem-estar geral das pessoas”.²⁵

²³ Lei Federal n. 8.629/1993

Art. 19-A . Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios:

.....
III - família chefiada por mulher;

§4º Considera-se família chefiada por mulher aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

²⁴ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Pedido de Parecer Consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos O conteúdo e o escopo do cuidado como direito humano e sua inter-relação com outros direitos.

²⁵ OIT, "O trabalho de cuidados e os trabalhadores do cuidado para um futuro com trabalho decente", 2019, pág. 6, disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_737394.pdf

Mesmo que o cuidado não remunerado não venha a ser reconhecido como um direito autônomo, mas transversal a outros direitos fundamentais, fato é que a norma protetiva de gênero não pode discriminar entre mulheres chefes de família no sentido jurídico-econômico das responsáveis, por conta dos cuidados, com a família, de modo que também estas façam jus à política afirmativa em matéria de salvaguarda dos direitos à moradia da família e a maior proteção de crianças e adolescentes.

Considerando as interseccionalidades de classe, raça e gênero, pode-se afirmar que chefes de família negras desfrutariam de uma proteção reforçada pelo Estatuto da Igualdade Racial (art.s 35 a 37, em especial, da Lei Federal n. 12.288/2010), o qual, ao tratar do direito à moradia, não só incorpora os elementos do direito humano à moradia adequada consagrados no Comentário n. 4 ao art. 11 do Pacto de Direitos Sociais, Culturais e Econômicos, de que o Brasil já é signatário, como cita a questão territorial como elemento determinante desta proteção, reconhecendo o racismo também ambiental sofrido pela população negra “que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação” e preconizando um direito à moradia que incorpore o próprio direito à cidade, na medida em que em seu espectro “inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.”

Paralelamente, pode-se compreender as mulheres racializadas do campo – quilombolas, líderes de comunidades tradicionais, campesinas, etc – como as destinatárias preferenciais das políticas de regularização fundiária rural, em que pese, em matéria de marco regulatório da reforma agrária no país, a Lei Federal n. 13.465/2017 ter mantido – a nosso ver, de forma equivocada, a igualdade de gênero em relação à titulação (art. 18, §13, da Lei federal n. 8.629/1993), o que de toda forma, em caso de impasse, suscita uma reinterpretação mais conforme à Constituição.

Do **Mapa da Agricultura Familiar**, do **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**, produzido pelo IBGE em 2017 e atualizado em 2020, é possível extrair a concentração de propriedades de dimensões significativas entre poucos titulares, enquanto o maior percentual de proprietários/proprietárias seria constituído de pequenas propriedades rurais, bem como a preponderância de proprietários brancos sobre a propriedade rural negra, o que, per se, “revela”

o **histórico racismo fundiário brasileiro**, reforçado desde a publicação da Lei de Terras (Lei n. 601, de 18.09.1850), primeira tentativa de regularização fundiária do Estado brasileiro, a qual preconizava que a única forma de aquisição das terras devolutas do país se daria pela compra e venda do Estado, não mais pela cessão gratuita, como ocorria desde o período colonial com as Sesmarias.

Considerando-se que parcela razoável da da população de origem africana era escravizada ou havia conquistado a liberdade de maneira precária, já que a abolição formal fora instituída apenas em 1888, o acesso à terra por parte dessa população era praticamente inviável, tendo como objetivo fazer do negro e da negra não proprietários de terra, numa herança registrária “perpétua” que o tempo só amenizou em virtude da *autonomização* do instituto jurídico da posse, da quebra jurisprudencial da concepção de presunção absoluta de pertença ao Estado das terras devolutas em mais recentemente, desse conjunto de legislações infraconstitucionais e leituras interpretativas que estabelecem a preferencia de tutela em relação aos mais vulneráveis, aqueles que, em razão de uma pobreza multidimensional, desfrutam de prioridade quando somadas as políticas públicas de proteção interseccionais.

Do ponto de vista proprietário, os dados coligidos do **Mapa da Agricultura Familiar, do Atlas do Espaço Rural Brasileiro, de 2020**, não permitem inferir que as mulheres, por serem coproprietárias com seus maridos na titularidade dos módulos de agricultura familiar, efetivamente tenham poder de mando em relação à produção e ao cultivo escolhidos. As poucas ilações de maior liberdade de escolha para a mulher rural, na esteira da concepção de Amartya Sen, segundo a qual o desenvolvimento pressupõe a titularidade e o exercício de direitos²⁶, estão relacionadas às terras de mulheres quilombolas chefes de família monoparentais, beneficiadas por processos de regularização fundiária rural.

6 Conclusões

Neste sentido, as ações afirmativas que perpassam a política pública de regularização fundiária das terras brasileira, mediante preferências às minorias, seria uma quitação de dívida em relação ao histórico **racismo fundiário brasileiro** - a concentração fundiária de renda em uma elite proprietária (o viés da classe), a maior sujeição dos mais vulneráveis economicamente

²⁶ SEN, Amartya.

a riscos e desastres climáticos (o **racismo ambiental**), a **branquitude proprietária** em relação a negros, pardos e indígenas (os **vieses da raça**) e a **desigualdade histórica de proteção das mulheres**, a despeito de seu papel de esteio e cuidado da família (o viés da **discriminação de gênero**), a ser reforçada pelas interseccionalidades que atingem em cheio as mulheres *racializadas* da cidade e do campo (negras, indígenas, quilombolas ...), para as quais todos estes vieses se multiplicam exponencialmente.²⁷

Observe-se, todavia, que a política pública de moradia adequada – de que a de regularização fundiária seria um dos pilares – deve compreender titulação, mas, principalmente, direito à infraestrutura social, econômica e cultural do entorno, trabalho, renda, rede de apoio, material e espiritual, formação, qualificação e políticas públicas de reconhecimento de minorias étnicas, raciais e identitárias, agravadas pela discriminação de gênero herdada do patriarcado histórico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martínez. *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. 6ª. ed. Barcelona: Icaria, 2021.

CORREIA, Arícia Fernandes. Regularizações Urbanística e Fundiária Cariocas, Titulações do Primeiro Quadriênio de 2017 e Perspectivas Futuras. In: CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária urbana plena. Juiz de Fora: Editar, 2017, pp. 111 e seg.

CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) Regularização fundiária urbana plena sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017. Juiz de Fora: Editar, 2018.

CORREIA, Arícia Fernandes. Projeto Moradia de Direito, subeixo do Projeto Na Régua, de convênio entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro. Relatórios Parciais (no prelo) e Relatório Especial (resumido), do período de Nov. 2021 a Dez. 2022, este disponível em: <https://nepec-uerj.com.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-Especial-Moradia-de-Direito-versao-final-AA.pdf> Acesso em: 15 Dez. 2024.

CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária urbana plena. Juiz de Fora: Editar, 2017.

CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) Regularização fundiária urbana plena sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017. Juiz de Fora: Editar, 2018.

²⁷ ALIER, Joan Martínez. *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. 6ª. ed. Barcelona: Icaria, 2021.

CORREIA, Arícia Fernandes. Regularizações Urbanística e Fundiária Cariocas, Titulações do Primeiro Quadriênio de 2017 e Perspectivas Futuras. In: CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária urbana plena. Juiz de Fora: Editar, 2017, pp. 111 e seg.

DAL-RI PAGANI, Vitoria; CORREIA, Arícia Fernandes. Competência dos Estados-Membros para a regularização fundiária urbana (REURB) em imóveis do patrimônio estadual ou de entidades de sua Administração Indireta. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (Org.) MORADIA DE DIREITO: Projeto Na Régua – Vols. 2. Rio de Janeiro: Institutos, 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Ato público de designação dos membros do GT REFUND, grupo de trabalho TJ/CGGJ, publicado em 25 de março de 2022 (Ano 14-nº 133/2022 Caderno I Administrativo – Diário Oficial do ERJ).

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultadje/consultaDJE.aspx?dtPub=19/12/2022&caderno=A&pagina=59> acesso em 1º Jan. 2022.

OIT, "O trabalho de cuidados e os trabalhadores do cuidado para um futuro com trabalho decente", 2019, pág. 6, disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_737394.pdf

PAGANI, Vitória Dal-Ri; CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária plena: uma reinterpretação através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser. Revista Quaestio Iuris, v. 15, n. 1, p. 149-170, 2022.

PIANOVSKI, Carlos, Especialistas dissecam lei que deu preferência à mulher no registro imobiliário no Programa Casa Verde e Amarela, Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/noticias/8099/Especialistas+dissecam+lei+que+deu+prefer%C3%Aancia+%C3%A0+mulher+no+registro+imobili%C3%A1rio+no+Programa+Casa+Verde+e+Amarela>. Acesso em: 14 Dez. 2024.