

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
MESTRADO EM DIREITO

FELIPE ANTÔNIO MURAD

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

POUSO ALEGRE
2023

FELIPE ANTÔNIO MURAD

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

Dissertação apresentada como pré-requisito do programa de pós-graduação *stricto sensu*, Mestrado, da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM - área de concentração em Constitucionalismo e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Leandro Corrêa de Oliveira

FICHA CATALOGRÁFICA

587 MURAD, Felipe Antônio

A regularização Fundiária Urbana como instrumento de efetivação do direito social a moradia. / Felipe Antônio Murad. Pouso Alegre: FDSM, 2023.

139p.

Orientador: Leandro Correia de Oliveira.

Monografia (Graduação) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Curso de Graduação em Direito.

1. Regularização Fundiária. 2. Direito social . 3. Moradia. I de Oliveira, Leandro Correia. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Curso de Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

Felipe Antônio Murad

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

Data de aprovação: 27/04/2023,

Banca Examinadora

Prof. Dr. Leandro Correa de Oliveira – FDSM (Orientador)

Prof. Dr. Rafael Alem de Mello Ferreira – FDSM (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho – UniFG (Banca Examinadora)

Pouso Alegre, 27 de abril de 2023.

*“...Minhas raízes estão no ar
Minha casa é qualquer lugar
Se depender de mim
Eu vou até o fim
Voando sem instrumentos
Ao sabor do vento
Se depender de mim
Eu vou até o fim...”*

*Humberto Gessinger (Engenheiros do Hawaii –
Até o Fim)*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus e aos meus queridos pais, Sérgio e Emirene pela vida!

Ao meu pai, Sérgio Antônio Murad, por ser minha fonte de inspiração pelo exemplo de vida e por seu amor ao direito.

As minhas queridas filhas, Giovanna e Bianca, pois tudo de bom que eu faço nesta vida é por elas.

A Monique, que tanto me ajudou no primeiro ano de estudos e descobertas, minha gratidão.

Aos amigos Eliever, Rosana, Arthur, Bruno e Dominik, por todo apoio, principalmente na qualificação e reta final, onde o hiato criativo para escrever me consumia, literalmente.

Aos queridos colaboradores da FDSM, em especial a Juliana, que tanto me auxiliou e me amparou nos momentos que esmoreci!

A todos que de alguma forma me ajudaram, minha gratidão!

RESUMO

A Efetivação Social da Regularização Fundiária Urbana que é fundamental trazer à discussão no meio social, na medida em que muitos cidadãos não conseguem regularizar seus imóveis, vivendo em assentamentos urbanos informais, estejam eles em áreas públicas ou privadas, ou decorrentes de invasões ou de loteamentos irregulares, que mereçam a atenção do poder público e a solução de regularização diante do fato de que estão consolidados e, por isso, se mostram como uma situação irreversível do ponto de vista social e urbano. Desse modo, o presente trabalho se propõe a analisar a regularização fundiária das ocupações irregulares como meio de efetivação do direito à moradia adequada. Nesse contexto, esta pesquisa, por meio de uma abordagem hipotético-dedutivo faz inicialmente um panorama histórico da evolução legislativa e dos conflitos fundiários urbanos, o qual culmina, na atualidade, em um déficit de moradia. Posteriormente, por meio de formulações teóricas acerca dos institutos do direito real de posse e de propriedade, conclui-se que esse ramo do direito deve ser analisado sob o prisma da constitucionalização do Direito Civil, tomando a posse uma posição de destaque na efetivação do Direito à Moradia. Por fim, por meio de uma análise indutiva da Lei 13.465/2017, pode-se concluir, no campo teórico, que a nova lei de regularização fundiária observa, no que tange ao direito à moradia adequada, os parâmetros por ela preconizados. Ademais, a lei inova ao trazer a mediação como instrumento de regularização fundiária, sendo esta mais um mecanismo eficaz na proteção do direito à moradia.

Palavras-chave: direito à moradia adequada; regularização fundiária urbana; função social da propriedade.

ABSTRACT

The Social Effectiveness of Urban Land Regularization, which is fundamental to bring to the discussion in the social environment, insofar as many citizens are unable to regularize their properties, living in informal urban settlements, whether in public or private areas, or resulting from invasions or subdivisions. Irregularities, which deserve the attention of the public power and the solution of regularization in view of the fact that they are consolidated and, therefore, show themselves as an irreversible situation from the social and urban point of view. In this way, the present work proposes to analyze the land regularization of irregular occupations as a means of realizing the right to adequate housing. In this context, this research, through a hypothetical-deductive approach, initially makes a historical overview of the legislative evolution and urban land conflicts, which currently culminates in a housing deficit. Subsequently, through theoretical formulations about the institutes of the real right of possession and property, it is concluded that this branch of law must be analyzed under the prism of the constitutionalization of Civil Law, taking possession of a prominent position in the effectiveness of the Law to the Housing. Finally, through an inductive analysis of Law 13.465/2017, it can be concluded, in the theoretical field, that the new land regularization law observes, with regard to the right to adequate housing, the parameters recommended by it. In addition, the law innovates by bringing mediation as an instrument of land regularization, which is another effective mechanism in protecting the right to housing.

Keywords: *right to adequate, housing; urban land regularization; social function of property.*

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
MP	Medida Provisória
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – LEI 13.465/2017	17
1.1 A evolução legislativa do direito urbanístico e registros públicos.....	24
1.2 A evolução dos mecanismos de regularização fundiária	34
1.3 A política nacional de habitação de interesse social	40
1.4 O princípio da função social da propriedade.....	44
2 A MORADIA ADEQUADA	49
2.1 Os direitos humanos diante da moradia adequada.....	60
2.2 O direito fundamental a moradia como um princípio constitucional	71
3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA	80
3.1 Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente.....	93
3.2 Os desafios da regularização fundiária no Brasil	98
3.3 Da regulamentação e aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017 nos estados e municípios	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	123
BIBLIOGRAFIAS COMPLEMENTARES	136

INTRODUÇÃO

As expressões do constitucionalismo social e Estado social contém dispositivos com problemas de ambiguidade. A generalidade descrita expressa natureza de enormes sentidos e indeterminados significados. Mesmo na proposta de esboço em linhas gerais, como é o caso deste prefácio, decorre de uma história do constitucionalismo social e do Estado social são vagas e imprecisas. Ainda, são pouco afeitas à ambientação local e precisam de acordo sobre a definição com a escopo na evolução de cada Estado nacional e, paradoxalmente, enfrentam problemas de precisão exposto à luz do desenvolvimento dos documentos frente ao direito internacional.

O objetivo desta dissertação é analisar criticamente o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social como alternativa de atuação da Administração Pública na tentativa de reduzir as desigualdades sociais decorrentes da organização do espaço urbano, por meio da inclusão formal da população de baixa renda que ocupou originalmente tal espaço de maneira irregular de acordo com a Lei Federal 13.465/2017¹, que traz em seu texto os dispositivos legais os requisitos e procedimentos.

Reconhecendo essa problemática estrutural relacionada ao desenvolvimento urbano brasileiro, o instituto da “regularização fundiária de interesse social” aparece como instrumento da política urbana na legislação federal pela primeira vez apenas em 2001, no Estatuto da Cidade, e remete o intérprete automaticamente à constatação de que se trata de um mecanismo considerado apto a trazer para a legalidade uma situação fundiária irregular que possa ser identificada como de interesse social, ou seja, que tenha como público alvo a população de baixa renda.

Considerando, entretanto, que a manutenção da precariedade da moradia associada às ocupações que se dão de forma irregular se caracteriza pela incompatibilidade com a ordem constitucional, o instituto não se apresenta restrito à legalização de determinada situação fundiária em seu aspecto dominial ou em relação

¹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

à segurança jurídica da posse, deste modo a estrutura do trabalho será dividida em seis capítulos distintos que abordaram direitos fundamentais e requisitos para uma regularização fundiária, vejamos.

Neste sentido, o primeiro capítulo refere-se ao conceito e definição da regularização fundiária de acordo com a legislação vigente. A regularização fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009² e, posteriormente substituída pela Lei nº 13.465/2017³ traz um conjunto de medidas jurídicas além de sociais, ambientais e urbanísticas, que regem o direito à moradia e, também, a posse aos proprietários que obtiveram seus imóveis em locais irregulares.

Neste sentido Edésio Fernandes, conceitua o termo regularização como:

[...] tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão-somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviço público. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística⁴.

Conforme descrito na Nova Lei de Regularização Fundiária Lei Federal nº 13.465/2017⁵, a regularização pode ser feita tanto na zona urbana, quanto na zona rural e objetiva corrigir as irregularidades dominial ou privada, conforme será explicado.

Ainda no primeiro capítulo, dedicou-se a explicar e contextualizar a evolução legislativa do direito urbanístico e registros públicos, uma vez que é crucial para uma boa compreensão deste estudo uma regressão histórica para criar uma visão geral da história no Brasil, pois questões fundiárias e habitacionais são vistas como

² BRASIL. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília-DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 4 mar. 2022.

³ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

⁴ FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, p. 177-187, jan./fev. 2010, p. 124.

⁵ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Op. cit.

indispensáveis para compreender as complexidades das questões urbanas. Para construir isso se utilizou do contexto sócio jurídico onde ficou demonstrado todo o processo de colonização do Brasil e seu impacto na organização territorial do território brasileiro.

Para tanto, far-se-á um regresso histórico, desde a colonização, até os dias atuais, evidenciando Evolução legislativa do direito urbanístico e registros públicos, descreverá sobre a importância da evolução expondo sobre a irregularidade imobiliária no Brasil, sendo marcado pelo período colonial (1530-1822), ao qual se faz um paradigma com as Constituições Federais e as normas infraconstitucionais.

Diante disso os objetivos em relação ao Brasil eram a colonização, defesa do território e produção agrícola. Entretanto, para isso, seria necessário criar um sistema administrativo completo, visto que, diferentemente de Portugal, onde as terras, apesar de abandonadas, já tinham sido cultivadas, no Brasil, as terras eram virgens, sem qualquer estrutura básica.

Assim a evolução dos mecanismos de regularização fundiária que atualmente se denomina Regularização fundiária, foi sendo transformado ao longo dos anos, conforme o nível de irregularidade foi se agravando, passando de um amontoado de leis municipais, estaduais e federais, inclusive normas infralegais espalhadas pelo ordenamento jurídico, até chegar ao sistema organizado que temos atualmente com a Lei 13.465/17⁶ e seu Decreto 9.310/18⁷, que pretenderam tratar a matéria de maneira integral.

Valendo salientar a política nacional de habitação de interesse social, que foi instituída pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005⁸, ao qual veio

⁶ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

⁷ BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 mar. 2018. p. 7. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9310&ano=2018&ato=2cbATR65UeZpWT52f> Acesso em 10 mar. 2023.

⁸ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em 10 mar. 2023.

implementar e dar maior segurança para o acesso a moradia digna para a população, sendo estes um dos seus principais objetivos.

A diacronia dos direitos políticos e dos direitos sociais não parece capaz de captar outro elemento fundamental à compreensão do estado social e do constitucionalismo social. Esta diacronia procura trabalhar com a sequência de direitos políticos e, passo posterior, direitos sociais. Não capta que o advento dos direitos sociais está ligado ao processo de transformação estrutural da vida social.

Este câmbio se explica pelo industrialismo, pela urbanização, pela economia da indústria, pelas novas relações surgidas na vida urbana. E, como é sabido, este câmbio não ocorreu com a mesma velocidade e com a mesma intensidade em todo o globo.

Observa-se que a legitimação de exercer o direito de propriedade está condicionada a observância dos interesses sociais, sendo seguido o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Há também na teoria dos direitos fundamentais e na teoria constitucional algumas tentativas de consideração dos direitos sociais como consequência de rupturas institucionais, e por que não dizer revolucionárias. Isto é algo distinto tanto da evolução do Estado social nos países da primeira onda de industrialização, no século XIX, como naqueles de industrialização posterior. Nesta leitura ou tentativa de interpretação os direitos sociais aparecem como consequências revolucionárias e se aponta, em muitas vezes, a declaração dos direitos do posterior à revolução de 17, na Rússia, como o ponto de fundação dos direitos do povo trabalhador e explorado.

Todavia, esta declaração e os desenvolvimentos constitucionais posteriores do mundo soviético produziram um modelo constitucional peculiar. A peculiaridade foi a concepção de uma totalidade regulatória da constituição na política econômica do Estado, e no aspecto meramente instrumental e declaratório dos direitos fundamentais.

No segundo capítulo, abordará sobre a moradia adequada e o direito garantido, além dos princípios fundamentais para uma moradia adequada. Sabe-se que a moradia é a local base onde se estabelecem as pessoas, constroem as suas famílias e as relações com a comunidade, assim como é o ambiente de proteção contra as intempéries do tempo. Além disso, a moradia é uma forma de construção das memórias coletivas e familiares, bem como o local de descanso depois de um longo

dia de trabalho. Por isso, é primordial o acesso dos cidadãos a uma moradia digna, que garanta o mínimo de subsistência em respeito aos direitos humanos.

Assim, foram abordados os princípios fundamentais para uma moradia adequada, analisando a legislação promulgada pelos artigos 5º e 6º da Constituição Federal⁹ e pela Lei Federal 13.465/2017¹⁰, a ausência de políticas públicas efetivas que desencadeia múltiplos problemas nas ocupações irregulares, os quais dificultam o acesso à moradia pela população carente. Conforme já exposto, incumbe ao Poder Público a prestação substancial deste direito fundamental, que ocorre, dentre outras formas, pelo reconhecimento da função social da posse.

No terceiro capítulo, da regularização fundiária e a garantida do direito à moradia adequada onde se abordou, inicialmente, que deverá ser esclarecido que a regularização das ocupações informais é uma tarefa complexa que demanda uma política nacional de apoio e o entendimento dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como, a participação da sociedade civil, tendo como finalidade possibilitar aos grupos segregados o exercício de seus direitos fundamentais.

Ao realizar a regularização fundiária, o Município dá eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, o que gera informações para arrecadação de tributos, tornando possível o acesso a financiamentos e dando segurança aos ocupantes. Nessa linha de raciocínio Alexandre de Moraes conceitua eficácia como:

O princípio da eficiência é aquele que impõe a administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos [...]¹¹.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁰ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

¹¹ MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 348.

O princípio da eficiência tem assento constitucional, sendo mencionado como princípio geral da administração pública (art.37, CF)¹², e, no campo específico do urbanismo “a ocupação eficiente do território é o objetivo implícito do §4º do art. 182, que busca coibir o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com vistas à promoção de seu adequado aproveitamento”¹³.

Nesse sentido, a lei nº13.465/17¹⁴ emergiu como proposta de solução para o grave problema da situação fundiária no Brasil, com o escopo de ampliar sua aplicabilidade visando a alcançar as mais diversas situações de informalidade dos imóveis.

Nessa perspectiva, em seu art. 11, inciso II, a citada lei estabeleceu, como objeto de aplicação da regularização fundiária, o conceito de “núcleo urbano informal” como aquele núcleo “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”¹⁵.

Destaca-se a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente, que previsto no código florestal que teve como objetivo viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de áreas de preservação permanente, além disso garantir o direito de regularização fundiária para as famílias que vivem nestes solos. Evidencia ainda neste capítulo os desafios enfrentados da regularização fundiária no Brasil.

Na parte da regulamentação e aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017, será analisado minuciosamente a legislação demonstrando o passo a passo de uma regularização fundiária e delimitando a competência de cada membro do poder executivo.

¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹³ PINTO, V. C. Regularização de assentamentos urbanos em zona rural: o princípio da eficiência na ocupação do solo como critério de conveniência e oportunidade. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (Coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 158-159.

¹⁴ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁵ SANTOS, H. C. dos. *Curso avançado de regularização fundiária urbana*. Jundiaí: Seletto, 2020, p. 31.

Fontes distintas dispões que entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento vivem em imóveis informais. No Brasil: possui mais de 50% dos seus imóveis urbanos com alguma irregularidade fundiária. Deste modo aproximadamente 100 milhões de pessoas moram em imóveis irregulares e estão privadas de algum tipo de equipamento urbano ou comunitário¹⁶.

Deste modo a nova legislação Federal desburocratiza, simplifica, agiliza e destrava os procedimentos da regularização fundiária urbana, além de ampliar as possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com isso promove o resgate da cidadania, aquece o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município¹⁷.

A pretensão do presente estudo monográfico, utilizando o método dedutivo e a revisão bibliográfica, é ratificar o entendimento sobre a regularização fundiária e sobre moradia. Tendo fixadas as premissas do trabalho, tanto relacionadas à abrangência do objeto como às razões de seu surgimento e à forma como o Estado está organizado para formular e realizar projetos de regularização fundiária, a dissertação passará a identificar os instrumentos jurídicos que estão compreendidos no conceito adotado e suas características principais, com o intuito de verificar de que forma os instrumentos contribuem para a concretização do objeto do estudo.

¹⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regulação fundiária urbana Lei Federal 13.465/17*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ministerio_das_cidades_1503095675.pdf Acesso em 22 dez. 2022.

¹⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Op. cit.

1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – LEI 13.465/2017

A informalidade urbana é situação recorrente em muitas cidades brasileiras. Embora esteja associada a ocupações populares, de famílias de baixa renda, também atinge áreas ocupadas por pessoas dotadas de recursos financeiros, causando a insegurança da posse e a vulnerabilidade do direito à moradia¹⁸.

A regularização fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009¹⁹ e, posteriormente substituída pela Lei nº 13.465/2017²⁰ traz um conjunto de medidas jurídicas além de sociais, ambientais e urbanísticas, que regem o direito à moradia e, também, a posse aos proprietários que obtiveram seus imóveis em locais irregulares.

Deste modo existe duas interfaces com garantias constitucionais a primeira relaciona-se diretamente com o direito de propriedade, bem como seu desdobramento referente à função social, previstos no art. 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal²¹. Por um lado, a constatação de que a situação fundiária é ilegal remete automaticamente ao fato de que o eventual beneficiário da regularização fundiária não é o proprietário do bem e não detém título juridicamente aceito para o exercício da posse naquele espaço urbano. Por outro, é justamente a função social a que deve servir a propriedade que pode servir de fundamento para a regularização fundiária de interesse social, na medida em que sua implementação indica como consequência direta a destinação da propriedade para população de baixa renda, tornando evidente o conteúdo social a que o bem servirá.

¹⁸ NEGRI, S. M. C. A.; ALCÂNTARA, L. A. G.; DECASTRO, F. C. B. Inovação em assentamentos populares: regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas. *Confluências*: revista interdisciplinar de sociologia e direito, Niterói, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

¹⁹ BRASIL. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília-DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁰ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

A segunda interface encontra afinidade com o direito à moradia, previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, que representa, de modo simplificado, a necessidade de se garantir ao ser humano o direito de utilizar algum espaço na cidade para sua habitação. Porrazões históricas e estruturais identificadas no Capítulo II, tal utilização nem sempre é compatível com a legislação a priori, o que também não representa a ausência de direito à moradia. É justamente da necessidade de harmonizar esse impasse que surge a regularização fundiária urbana de interesse social como alternativa

Santin e Comiran²² descrevem áreas irregulares como o local em que as pessoas residentes não possuem moradia digna, tampouco lhes é assegurado segurança e posse de sua propriedade. Como exemplo, citam os autores, favelas, cortiços irregulares, ocupações, etc. Vejamos:

São ocupações que se deram de forma irregular, mas é importante ressaltar que as circunstâncias problemáticas destes aglomerados não devem impedir que o Poder Público cumpra com as diretrizes da política urbana e lhes garanta uma moradia digna, com reconhecimento do seu direito real à propriedade ou ao uso, os quais devem estar acompanhados de investimentos em infraestrutura capazes de garantir uma moradia digna, com acesso a serviços públicos capazes de garantir um mínimo para uma existência com dignidade como, por exemplo, acesso à água, luz, saneamento básico, transporte público, bem como próximas a escolas e postos de saúde²³.

Amplia-se o alcance da Regularização ao se considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em zonas rurais; Diversos núcleos, vilas e povoados estão fora do perímetro urbano ou de expansão urbana; A nova lei permite que milhares de domicílios, principalmente os da Amazônia Legal, possam ser regularizados.

Atualmente, a Regularização Fundiária Urbana está disciplinada, de forma geral, pela Lei 13.465/2017 e pelo seu Decreto 9.310/2018 e, de forma especial, pela legislação de cada município, além das Normas de Serviço ou Código de Normas das Corregedorias - Gerais de Justiça dos Estados.

Com isso , ainda que os municípios não tenham editado leis sobre a matéria, ou não haja Normas de Serviços das Corregedorias Estaduais, é possível promover regularização diretamente com base na lei federal e no seu decreto regulamentador,

²² SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014> Acesso em 10 mar. 2023.

²³ SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Op. cit., p. 1606.

que são bastante completos em termos de procedimentos e instrumentos adequados (art. 28, parágrafo único, Lei 13.465/2017)²⁴.

Neste sentido Edésio Fernandes, conceitua o termo regularização como:

[...] tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão-somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviço público. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística²⁵.

Conforme descrito na Nova Lei de Regularização Fundiária Lei Federal nº 13.465/2017, a regularização pode ser feita tanto na zona urbana, quanto na zona rural e objetiva, principalmente, corrigir as seguintes irregularidades²⁶.

Dominial que é quando a pessoa ocupa uma terra pública ou privada sem qualquer documento que dê garantia de que essa pessoa possa viver ali. Urbanística e ambiental: quando o local não está de acordo com a legislação de uso urbano e ambiental ou que não foi devidamente licenciado.

A nova legislação supracitada instituiu novas normas e procedimentos: a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que realiza o ordenamento territorial e urbano para a titulação de posse ao proprietário. Instituiu ainda novos objetivos que devem ser considerados em todas as esferas da União para a identificação, organização e prestação de serviços ao público em ocupação. Assim, ficou sancionado conforme descrito no Artigo 10º e seus incisos:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus

²⁴ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²⁵ FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, p. 177-187, jan./fev. 2010, p. 124.

²⁶ NEGRI, S. M. C. A.; ALCÂNTARA, L. A. G.; DECASTRO, F. C. B. Inovação em assentamentos populares: regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas. *Confluências: revista interdisciplinar de sociologia e direito*, Niterói, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária²⁷.

Deste modo a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 classifica a regularização fundiária em três espécies, com intuito de atingir as totalidades de propriedades urbanas irregulares no Brasil. A primeira espécie de Reurb e a do interesse social, a Reurb-S trata da Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas objetos de Reurb-S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto, por ex.), especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Art. 41, I, da Lei 10.257/2001)²⁸.

De acordo com os órgãos governamentais de pesquisa por exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a grande parte dos municípios têm amparo estatístico para definir, através de ato do executivo municipal, com base no artigo 30 §3º, da lei 13.465/2017, quais serão as áreas, contudo podendo em todo tempo ser revista a definição das áreas objeto de Reurb-S.

Entretanto é fundamental o esforço compartilhado de municípios, estados e sociedade para que a regularização gere garantia de direitos e viabilize o oferecimento qualificado de serviços públicos, como fornecimento de água e energia elétrica. O poder público não poderá negar o acesso das pessoas às políticas públicas por falta

²⁷ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²⁸ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

de regularização. Pelo contrário, tem o dever de promover a regularização para garantir mais direitos.

A segunda regularização fundiária é a de interesse específico, de acordo com artigo 13º, II, da lei de regularização fundiária, dispõe que “[...] II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)” - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo²⁹. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem uma moradia juridicamente regularizada, não têm um documento de sua propriedade, valendo salientar que poderá haver mora moradias ocupadas por moradores de baixa renda.

A terceira espécie de regularização fundiária é a inominada Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017). Esta espécie se aplica em conjunto com as duas outras (Reurb-S e Reurb-E), neste caso seria um “plus”, dado que as medidas necessárias à sua eficácia estão mitigadas por lei, obviamente por ser aplicada num centro urbano informal consolidado há mais de 30 anos. Mas pode ser aplicado isoladamente, em áreas não sujeitas à Reurb (S ou E), no caso de núcleos urbanos informais consolidados antes de 19 de dezembro de 1979³⁰.

Valendo salientar a legitimação fundiária e legitimação de posse que Antes da análise de ambos os institutos, cabe definir, segundo a própria Reurb, o que é legitimação fundiária e a legitimação da posse. Assim, dispõe a Reurb sobre legitimação fundiária:

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

²⁹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

³⁰ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016³¹.

Deste modo a legitimação da posse prevista no artigo 25, dispões que:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei³².

Da conceituação de ambos dispositivos legais pode-se compreender que a legitimação de posse— que exige o transcurso do prazo quinquenal na posse efetiva do imóvel para conversão em propriedade— somente se mostra viável quando não for possível a legitimação fundiária. E, ainda, que a posse poderá ser convertida em propriedade, decorridos o prazo de cinco anos e presente à posse mansa e pacífica.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral³³.

O Art. 183 da Constituição Federal de 1988 orienta que:

Art. 183 CF/88- Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural³⁴.

Diante destes dispositivos legais, com especial foco para a legitimação fundiária e para a legitimação de posse com conversão em propriedade, pode-se depreender a eficácia social da Reurb e de seus instrumentos legais para o acesso à propriedade privada e obtenção de moradia. A eficácia normativa, entretanto, pende de mobilização social no sentido de cobrar do poder público local para a real efetivação dos instrumentos elencados nos dispositivos normativos. A Reurb é um

³¹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

³² BRASIL. Op. cit.

³³ BRASIL. Op. cit.

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

instrumento jurídico que pode contribuir para amenizar o déficit de moradia, reduzindo as desigualdades sociais a partir do acesso à titularização da propriedade, corrigindo, ainda que de forma prematura, problemas estruturais e territoriais da sociedade brasileira.

De acordo com Saraiva e Lopes³⁵, uma análise importante no ordenamento do território precisa pautar critérios objetivos e investigativos dos usos. Trata-se de conhecer as paisagens que integram o espaço público. Nesses termos, pode-se destacar a importância do já citado Plano Diretor Municipal e a Lei 13.465/2017- Lei da Regularização Fundiária – Reurb.

Além disso, a regularização fundiária como o processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania³⁶.

Dessa forma, a obtenção do título possessório com o consequente registro do imóvel é conclusiva para a defesa de que os trâmites da lei da Reurb, de fato colaboram para a maior segurança jurídica dos envolvidos e por via reflexa acaba por influenciar no processo territorial do município. Ademais, os índices de cadastramento imobiliário e tributário do município são impactados de maneira positiva por possibilitar à municipalidade o acesso a áreas e imóveis antes sem qualquer lastro probatório.

Importa destacar que há uma parcela de medidas que envolvem a compatibilização das ocupações às normas urbanísticas por meio da realização de intervenções físicas, abrangendo as residências, a abertura de vias, a implantação de redes de esgoto e sistema de água etc. O estudo de tais intervenções será abordado apenas no âmbito dos instrumentos jurídicos que contribuem para a implementação do conjunto dessas medidas como forma de atuação da Administração Pública, garantindo maior efetividade à regularização fundiária de interesse social.

O direito à morada além de fundamental para o pundoor humana, pode se tornar um fator positivo de mobilização de toda uma cadeia econômica. Essas e outras

³⁵ SARAIVA, A. J.; LOPES, O. *Historia da literatura portuguesa*. 17. ed. Porto: Editora Porto, 2005.

³⁶ ALFONSIN, B. de M. *Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2007.

controvérsias fazem parte do evento que tem como objetivo discutir a importância da regularização fundiária na sociedade³⁷.

Assim, percebe-se que a ampla conceituação nada mais faz do que reconhecer a abrangência e complexidade da problemática inerente aos processos de regularização fundiária urbana de interesse social.

1.1 A evolução legislativa do direito urbanístico e registros públicos

Uma vez que é crucial para uma boa compreensão deste estudo, o Uma regressão histórica é necessária para criar uma visão geral da história no Brasil, questões fundiárias e habitacionais são vistas como indispensáveis compreender as complexidades das questões urbanas. para construir isso Contexto sócio jurídico, inicialmente, o processo de colonização o Brasil e seu impacto na organização territorial do território brasileiro.

A extraordinária tarefa de administrar um país-continental, conduziu o Reino de Portugal a formar um domínio da terra, no decorrer da cisão do Brasil em 15 Capitanias Hereditárias entregues a portugueses, indivíduos de confiança da coroa portuguesa, que se tornaram donatários das posses coloniais entre os anos de 1534 e 1536.

Previamente consolidado em Portugal, de acordo com a legislação do século XIV³⁸ e om base nos resultados obtidos, a Coroa portuguesa também instituiu no Brasil o regime de sesmarias, Neste sentido, Alfonsin celebra: “Chama-se Regime Sesmarial à política de colonização portuguesa implantada no Brasil, a partir de 1530, com o envio de Martin Afonso Souza, trazendo expedição de tríplice finalidade: guarda-costas, exploradora e colonizadora”³⁹. Fundado na concessão de terras, sob a condição resolúvel de efetiva utilização econômica. Os objetivos precípuos eram: a

³⁷ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 12 ago. 2022.

³⁸ LEMES, F. L. A lei das Sesmarias e Portugal no século XIV. *Revista Jurídica*, Anápolis, n. 9, p. 1-105, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/597> Acesso em 10 mar. 2023.

³⁹ ALFONSIN, B. de M. Da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 100-102, p. 33.

ocupação, defesa das terras e uma maior exploração da produção agrícola por meio do cultivo e de extrativismo de riquezas do Brasil.

Diante disso os objetivos em relação ao Brasil eram a colonização, defesa do território e produção agrícola. Entretanto, para isso, seria necessário criar um sistema administrativo completo, visto que, diferentemente de Portugal, onde as terras, apesar de abandonadas, já tinham sido cultivadas, no Brasil, as terras eram virgens, sem qualquer estrutura básica⁴⁰.

Diante disso visando o desenvolvimento Portugal, durante o processo de colonização, concedeu terras com base em critérios econômicos. Nessa sequência Pereira entende que:

se a Coroa portuguesa no momento da colonização distribuiu terras entre aqueles que possuíam condições foi porque o objetivo maior de sua empreitada na América [...] era ocupar essas terras dentro do quadro das relações comerciais. Para tanto, era necessário o desenvolvimento da produção. E como fazer isso entregando terras a quem não tinha condições de investir em suas propriedades e participar das relações comerciais reinantes e tão importantes naquele momento? Acabariam por viver em condições sobre humanas⁴¹.

No entanto, devido a essa distribuição desigual Silva⁴² destaca que, em Portugal, “a sesmaria gerou a pequena propriedade, e no Brasil, ao contrário, foi a causa principal do latifúndio brasileiro”. Nesse sentido, temos O processo de distribuição das sesmarias que resultou em um uma sociedade baseada na apropriação das relações de recursos, que é única Exigência de aquisição de terreno. Embora a vasta área esteja concentrada em Mãos de poucas pessoas não é o resultado que a família real queria originalmente, mesmo que isso pudesse impedir o uso econômico da terra, Considere o tamanho e a possibilidade de plantio.

Valendo salientar o apontamento de Marques e Marques, que evidenciam os pontos positivos e negativos do regime em comento:

o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas

⁴⁰ MELLO, E. C. de. Uma Nova Lusitânia. In: MOTA, C. G. (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira*. São Paulo: Editora Senac, 1999. p. 71-103.

⁴¹ PEREIRA, L. M. P. *As sesmarias em Portugal e no Brasil: a colonização do Brasil analisada por meio das cartas de doação e dos forais*. 2010. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010, p. 126.

⁴² SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora Unicamp, 1996, p. 122.

as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do País, que se consolidou com dimensões continentais⁴³.

Todavia verifica-se que a segregação socioespacial no Brasil não é problema recente, dado que a implantação do sistema de sesmarias no território brasileiro gerou durante o período colonial, a concentração de terras nas mãos de uma minoria pertencente a uma classe privilegiada. Para Silva⁴⁴, as raízes dos problemas fundiários no Brasil decorrem da herança do funcionamento da colônia e das leis vigentes nesse período, as quais principiaram a desigualdade na distribuição de terras.

Contudo com base em critérios econômicos Tratado das dinâmicas de desenvolvimento urbano no Brasil, passa-se à análise do instituto que pretende ser parte da solução ou, pelo menos, disponibilizar um arcabouço jurídico de planejadores urbanos, para os habitantes dos núcleos urbanos informais

A irregularidade urbana é resultado de duas outras irregularidades: a urbanística ou edilícia e a fundiária, principalmente. Nesse sentido que o autor Cardoso⁴⁵ nos traz algumas frentes para se trabalhar a irregularidade de forma a compreendê-la além de uma categoria geral. Em seu artigo "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses" traz algumas contribuições para o que viria a ser as irregularidades tratadas pela Lei 13.465/17:

- a) A irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel como resultado de processo de ocupação de terra ou de ocupação de imóveis construídos;
- b) A irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade existente que não configure processos de ocupação, mas que apresentam problemas de registro ou assemelhados;
- c) A irregularidade de processos de produção de loteamentos (diferenciando-se os clandestinos – aqueles que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares – aqueles que apresentam

⁴³ MARQUES, B. F.; MARQUES, C. S. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Gen, 2016, p. 13.

⁴⁴ SILVA, R. P. A história vista pelas lentes das ciências sociais: uma interpretação de economia colonial brasileira nos séculos XVI e XVII, de Celso Furtado. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 78, p. 206-222, abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/9MvgxbBzC9TBdxJWKvmfH6P/abstract/?lang=pt> Acesso em 10 mar. 2023.

⁴⁵ CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2. sem. 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9197/6812> Acesso em 14 maio 2022.

- problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);
- d) A irregularidade da edificação, por sua inadequação à legislação urbanística (e que também pode ser diferenciada entre edificações clandestinas – aquelas que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares –aquelas que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);
 - e) Um outro tipo, complementar, refere-se aos casos de superposição dos diferentes tipos de irregularidades, fundiárias e edilícias.

Alguns dos tipos de irregularidades dizem respeito à dimensão documental, qual seja de registros públicos. Estima-se que nada menos do que 50% dos imóveis da Nação estejam em situação irregular⁴⁶. Para se entender o panorama dessa irregularidade imobiliária no Brasil é necessário percorrer a evolução da legislação em termos urbanísticos e registrais.

A compreensão do referido histórico é importante exatamente porque a origem dos imóveis irregulares guarda estreita relação com o sistemático e contínuo descumprimento das normas urbanísticas e registrais ao longo do tempo.

Primeiro veio o sistema de sesmarias, que marcou o Brasil Colonial (1530-1822), com o acesso das terras submetido a concessões da Coroa, para incentivar a produção agrícola no novo território.

De acordo com José Affonso da Silva⁴⁷, no período colonial, começaram a surgir os primeiros regramentos urbanísticos sob a forma de posturas reguladas pelas Câmaras Municipais. Pode-se citar regulações de São Paulo do século XVI e de Vila Rica (Ouro Preto) do século XVIII, que determinavam a necessidade de licença para a construção de casas e ranchos.

A Constituição do Império nada dispôs sobre o assunto, mas a Lei Regulamentar de 1.10.1828⁴⁸ atribuiu a competência às Câmaras de Vereadores para

⁴⁶ CORREIO BRASILIENSE, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correibrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil.774183/imoveis-irregulares-no-brasil-shtml> Acesso em 25 mar. 2022.

⁴⁷ SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁴⁸ BRASIL. *Lei de 1º de outubro de 1828*. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Rio de Janeiro, 14 out. 1828. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm#:~:text=LEI%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO,e%20dos%20Juizes%20de%20Paz.&text=Art.,sete%2C%20e%20de%20um%20Secretario Acesso em 10 mar. 2023.

dispor sobre meios de promover a tranquilidade, a segurança, a limpeza, a saúde e a comodidade dos edifícios, das ruas e dos locais públicos das povoações.

Porém, foram as Leis de Desapropriação⁴⁹ que delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, autorizando a desapropriação por utilidade pública para execução de obras de comodidade geral e decoração pública, bem como para abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, pontes ou servidões.

Pode-se afirmar que o embrião do registro imobiliário no Brasil surgiu com a Lei 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), e seu Regulamento 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que instituiu o registro de posse. Tal assento era administrado à época, pelo Vigário da Igreja Católica (registro do vigário), por mera declaração dos possuidores, para diferenciar o domínio público particular.

Por sua vez, a Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843⁵⁰, editada também pelo imperador D. Pedro II, instituiu o Registro Geral de Hipotecas, um repositório dos bens imóveis e seus acessórios dados em garantia para financiar as atividades de lavoura e comércio. Note-se que o registro de garantias é anterior ao sistema de registro de propriedade.

O registro de imóveis, com a atribuição de transcrever as transmissões e a instituição de ônus sobre imóveis e seus acessórios, surgiu com a Lei 1.237⁵¹, de 24

⁴⁹Leis de desapropriações de 9.9.1826, 16.3.1836 e 12.7.1845. Importante destacar a Lei 816, de 1855, que regulamentou a desapropriação para construção de estradas de ferro, subordinando-a ao plano de obras que era vinculativo. O mesmo conceito de plano de obras foi estendido para as desapropriações na Capital Federal (Decreto 602/1890, Lei 1.021/1903).

BRASIL. *Decreto nº 602, de 24 de julho de 1890*. Estabelece o processo para as desapropriações por utilidade municipal na Capital Federal. Rio de Janeiro, 24 jul. 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-602-24-julho-1890-517585-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903. Manda aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal o decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 28 ago. 1903. Seção 1, p. 3979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1021-26-agosto-1903-584610-publicacaooriginal-107339-pl.html#:~:text=Manda%20aplicar%20a%20todas%20as,de%201855%2C%20com%20algumas%20altera%C3%A7%C3%B5es> Acesso em 10 mar. 2023.

⁵⁰ BRASIL. *Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843*. Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercícios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. Rio de Janeiro, 23 out. 1843. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM317.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20317%2C%20DE%2021,1844%2C%20e%201844%20%2D%201845 Acesso em 10 mar. 2023.

⁵¹ BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro, 27 set. 1864. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.237%2C%20DE%2024%20DE%20SETEMBRO%20DE%201864.&text=Reforma%20a%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Hypothecaria%2C%20e,das%20sociedades%20de%20cr%C3%A9dito%20real Acesso em 10 mar. 2023.

de setembro de 1864, regulamentada pelo decreto 3.453, de 26 de abril de 1865⁵², que transformou o registro de hipotecas em registro geral. A transcrição de transmissões imobiliárias passou a ser necessária para operar seus efeitos em relação a terceiros. A inscrição das hipotecas sobre imóveis, acessórios, escravos, animais, domínio direto e útil foi regradada por essa lei, inclusive para fins de propriedade, de acordo com a ordem inscrição⁵³.

Com advento do Código Civil, 1916, a transcrição do título de transmissão, no competente registro de imóveis, passou a significar a efetiva aquisição da propriedade. Com a codificação das leis civis, os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos, por atos *inter vivos*, só se adquiriram depois da transcrição do título no registro de imóveis. Os ônus hipotecários somente valeriam contra terceiros depois de sua inscrição. O sistema registral foi, assim, fortalecido, consolidando-se como guardião e repositório confiável da propriedade privada. Os atos contratuais foram reputados como preparatórios e tendentes a criar obrigações pessoais, pois a propriedade de imóveis, segundo o Código, só se adquire pelo registro.

Para regulamentar a atividade registral imobiliária, sucederam-se leis de decretos, tais como:

⁵² BRASIL. *Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865*. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. Rio de Janeiro, 26 abr. 1865. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.453%2C%20DE%2026%20DE%20ABRIL%20DE%201865.&text=Manda%20observar%20o%20Regulamento%20para,que%20Me%20Confere%20o%20art Acesso em 10 mar. 2023.

⁵³ Essa Lei foi modificada e complementada pela Lei 3.272, de 5 de outubro de 1885; pelo Decreto 169-A, de 19 de janeiro de 1890, e pelo Decreto 370, de 02 de maio de 1890.

BRASIL. Decreto nº 3.272, de 5 de outubro de 1885. Altera diversas disposições referentes às execuções cíveis e commerciaes. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 23, 1885. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3272-5-outubro-1885-543469-publicacaooriginal-53793-pl.html#:~:text=Altera%20diversas%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20referentes%20%C3%A1s,Art> Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890. Substitue as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 133, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=As%20estradas%20de%20ferro%2C%20compreendendo,fabricas%20respectivas%2C%20adherentes%20ao%20s%C3%B3lo> Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 370, de 2 de maio de 1890. Manda observar o regulamento para execução do decreto n. 169 A de 19 de janeiro de 1890, que substituiu as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885, e do decreto n. 165 A de 17 de janeiro de 1890, sobre operações de credito movel. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, p. 798, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-370-2-maio-1890-507567-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 10 mar. 2023.

- a) Decreto 12.343, 03 de janeiro de 1917;
- b) Lei 4.827, de 07 de fevereiro de 1924;
- c) Decreto 18.542, de 24 de dezembro de 1928;
- d) Decreto 4.857, de 09 de novembro de 1939;
- e) Decreto-lei 1.000, de 21 de outubro de 1969.

De outra sorte, em matéria de divisão de solo, foram editados os primeiros textos legislativos federais, com regramento de parcelamento e venda de imóveis a prazo, com ênfase ao Decreto-Lei nº58, de 10 de dezembro de 1937, e seu regulamento, o Decreto 3.079, de 15 de setembro de 1938. Tais dispositivos não continham preocupações urbanísticas, mas visavam garantir maior segurança aos compradores de lotes.

O referido diploma legal submeteu a regime especial os proprietários que pretendiam vender lotes ao público, mediante pagamento em prestações. No regime anterior, os proprietários eram livres para vender seus imóveis por inteiro, ou em partes, à vista ou em prestações.

Com o advento do Decreto Lei 58/37, ocorreu, na lição de Pontes de Miranda⁵⁴ uma juridicização do loteamento nas espécies indicadas. Quando houvesse intenção do proprietário em subdividir seu imóvel para venda em prestações sucessivas, por oferta pública, haveria o dever do registro do loteamento, depositando-se em cartório de registro de imóveis o memorial e planta, devidamente assinados, exemplar do contrato-tipo de compromisso de venda de lotes, além de demais certidões e documentos exigidos. Tal registro era realizado no Livro n.º 8 do sistema das Transcrições, anterior à Lei 6.015/73⁵⁵.

Outro diploma importante da disciplina dos bens imóveis da União é o Decreto-Lei 9.760, de 1946⁵⁶, com suas posteriores alterações, que procurou garantir a devida proteção ao patrimônio público, ao lado da possibilidade de sua utilização por particulares, sempre no interesse público. Neste dispositivo, estão regradas a demarcação de terras para regularização fundiária de interesse social (arts. 18-A a

⁵⁴ MIRANDA, F. C. P. de. *Tratado de direito privado, tomo XIII*. Campinas: Bokseller, 2001.

⁵⁵ PATAH, P. *Retificações no Registro de Imóveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

⁵⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 5 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm Acesso em 10 mar. 2023.

18-F), a locação de imóveis da União (arts. 86 a 98), o aforamento (arts. 99 a 103) e a legitimação de posse de terras devolutas (arts. 164 a 185).

É de se notar que, em muitas cidades brasileiras, extensos terrenos pertencentes à União são ocupados por população de baixa renda, que lá fixou suas moradias.

O conflito entre a proteção do bem público e a necessidade de prover moradia para milhares de famílias continua até os dias atuais estampado nas inúmeras ações judiciais reivindicatórias e possessórias que tem por objeto esses espaços.

Na década de 1960, a Lei 4.380/1964⁵⁷, que criou o BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, tentou implantar uma política urbana. O Sistema Financeiro de Habitação foi criado para a construção de habitação com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS e das cadernetas de poupança. Porém, tal política não se mostrou adequada para resolver o problema habitacional da população de baixa renda. Especialmente, após a extinção do BNH em 1986, agravou-se a situação das famílias presas às correções das prestações de seus imóveis, em meio a um período inflacionário galopante⁵⁸.

Para os condomínios edilícios, foi promulgada a Lei 4.591, de 1964⁵⁹, ainda em vigor, que passou a exigir o prévio registro das incorporações nos cartórios de registro de imóveis como condição para alienação de unidades futuras em construção. Para obter tal registro, o empreendedor deve apresentar os documentos elencados no art. 32, que, entre outros aspectos, demonstrarão a aprovação do projeto de construção pelas autoridades competentes, o histórico de títulos de propriedade, o nível de endividamento do incorporador, sua idoneidade financeira e a desoneração do imóvel objeto do empreendimento.

Cabe ao registrador imobiliário verificar se o empreendedor cumpriu com as determinações legais para a segurança da edificação, sua regularidade do ponto de

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 30 set. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm Acesso em 10 mar. 2023.

⁵⁸ LEITE, R. P. Regularização fundiária - PMSP. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2004. p. 155-166.

⁵⁹ BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 21 dez. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm Acesso em 10 mar. 2023.

vista da propriedade e a capacidade financeira do incorporador de levar adiante a construção do condomínio.

Além disso, o Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967⁶⁰, trouxe normativa importante sobre loteamento (embora mantido o Decreto-Lei 58/37) e sobre a concessão de direito real de uso de imóveis públicos ou particulares (arts. 7º e 8º)¹⁵, que é um dos instrumentos possíveis para a titulação de ocupantes de núcleos urbanos informais.

A Lei de Registros Públicos – Lei 6.015⁶¹ foi promulgada em 1973, passando a vigorar em 1976, e criou o sistema das matrículas que hoje conhecemos tão bem. Os registros e averbações, antes praticados nos livros de transcrição, passaram a ser praticados nas fichas de matrículas, sob o princípio da unitariedade, ou seja, para cada imóvel, uma matrícula e, para cada matrícula, um imóvel. As matrículas.

Simplificaram as transações imobiliárias pela concentração de todas as informações do imóvel em um mesmo repositório, mais compreensível e passível de reprodução com agilidade necessária a época.

Em 1979, surgiu a legislação mais importante a respeito do parcelamento do solo urbano, a Lei 6.766, que está em vigor até os dias atuais, disciplinando o loteamento e desmembramento, com louvável preocupação urbanística. Novamente o legislador confiou ao oficial registrador a tarefa de fiscalizar o cumprimento da legislação urbanística, condicionando o registro do parcelamento ao atendimento das condições legais (art. 18)⁶².

Inicialmente, a lei previu que 35% da área a ser loteada seria destinada ao poder público, na forma de sistema de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres para uso público (art. 4º, §1º). Posteriormente, a lei foi alterada para transferir a atribuição de fixar o percentual mínimo para legislação municipal, que exige em torno de 20% da área loteada⁶³.

⁶⁰ BRASIL. *Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Brasília-DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10271.htm Acesso em 4 mar. 2022.

⁶¹ BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em 10 mar. 2023.

⁶² BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁶³ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Op. cit.

Além disso, a lei vedou o parcelamento do solo em áreas alagadiças, sujeitas a inundações, terrenos com declividade superior a 30% ou áreas de preservação ambiental (art. 3º, parágrafo único)⁶⁴.

As aprovações exigidas pela Lei 6.766, consideradas rígidas, impõem ao empreendedor o dever de percorrer esferas administrativas no Município e no Estado para obtenção de diretrizes, revisões dos projetos, licenciamentos ambientais, entre outras providências. Até hoje, leva-se meses ou até anos para esgotar todas as instancias.

Essa demora na aprovação dos parcelamentos muitas vezes é equivocadamente imputada aos cartórios de registro de imóveis, que de forma alguma contribuem para essa situação. Ao contrário, os registros imobiliários têm prazos legais de 15 dias para qualificação dos títulos em geral, inclusive dos complexos procedimentos de registro de loteamentos, e atuam de forma incisiva para concluir rapidamente o procedimento.

Em que peses a publicação da Lei 6.766/79, preocupada com as questões urbanísticas e ambientais, alguns loteadores preferiram ignorar suas regras por completo, dando origem aos loteamentos clandestinos e irregulares.

Na lição de Francisco Loureiro, os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos não somente as Prefeituras como também os entes Estaduais e Federais; e, por sua vez, os loteamentos irregulares são aqueles aprovados, mas não executados, ou executados em descompasso com a legislação ou com os atos de aprovação, podendo ou não estar registrados⁶⁵.

Infelizmente, assistimos, nos últimos 40 anos, à proliferação de parcelamentos irregulares ou clandestinos, em descumprimento da Lei 6.766/79, da Lei de condomínios edilícios e das normas ambientais e urbanísticas⁶⁶.

A inobservância das normas de parcelamento de solo acarreta graves consequências, pois cria áreas de risco, vulneráveis e sujeitas a tragédias,

⁶⁴ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁶⁵ LOUREIRO, F. E. Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Coord.). *Doutrinas essenciais: direito registral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4.

⁶⁶ PEDROSO, A. *Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 5.

notadamente risco de escorregamentos ou deslizamentos de taludes e encostas, quando as chuvas se intensificam.

Sendo irregular o parcelamento, geralmente as casas são construídas com a mesma sorte da clandestinidade, sem alvará, ou observância de padrões de estabilidade e segurança, gerando riscos para seus moradores e transeuntes. Além de sobrecarregar as redes de serviço de energia, causando um emaranhado de fios condutores de eletricidade com risco de incêndio.

O despejo de esgoto doméstico, geralmente, segue, sem tratamento, para o solo ou córregos contribuintes dos rios e mananciais, sendo foco de proliferações de doenças e de poluição. As ruas são desprovidas de sistema de drenagem, ocasionando constantes enchentes, também, pelo acúmulo de lixo sólido em locais impróprios, contaminando lençóis freáticos, comprometendo a qualidade da água e, assim, a saúde dos moradores.

Por todos esses fatores, a missão é organizar o caos urbano, permitindo uma significativa melhora nas condições de vida das pessoas.

1.2A evolução dos mecanismos de regularização fundiária

O conjunto de medidas, que atualmente se denomina Regularização fundiária, foi senso transformado ao longo dos anos, conforme o nível de irregularidade foi se agravando, passando de um amontoado de leis municipais, estaduais e federais, inclusive normas infralegais espalhadas pelo ordenamento jurídico, até chegar no sistema organizado que temos atualmente com a Lei 13.465/17 e seu Decreto 9.310/18, que pretenderam tratar a matéria de maneira integral.

No início, já na década de 1980, os Municípios sofriam com o problema de desenvolvimento urbano informal, sem que houvesse uma política nacional de regularização.

Nesse momento, alguns Municípios lançaram mão, timidamente de maneira esparsa, de programas de regularização, por vezes regulamentados por leis municipais ou por normativas infralegais.

Como bem esclarece o Professor Nelson Saule Junior⁶⁷, esses programas de urbanização e regularização dos Municípios visavam não apenas melhorar as

⁶⁷ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

condições de vida, tanto no aspecto da moradia como ambiental (implementação de rede de esgoto, tratamento de resíduos, canalização de córregos, educação ambiental, recuperação de áreas verdes), mas também conferir segurança jurídica à população morada dos assentamentos.

A Corregedoria-Geral do Estado do Estado de São Paulo, por exemplo, editou Normas de Serviço do Extrajudicial dedicadas ao procedimento de regularização de loteamentos desenvolvido perante o Juiz Corregedor Permanente dos Registros Imobiliários (Capítulo XX, Subseção II)⁶⁸. Era um procedimento administrativo de regularização capitaneado por um juiz de direito, na função correcional, com a participação do Ministério Público, que exigia a apresentação de documentos que comprovassem a aprovação pelo Município, pelas Secretarias de Habitação do Estado, pela Secretaria do Meio Ambiente, assim como licença de instalação da CETESB.

Concluída a regularização, o procedimento era encaminhado ao Registro de Imóveis para a prática dos competentes atos registrais. Alguns parcelamentos foram regularizados, dessa forma, na Capital e em algumas cidades do interior do Estado, porém sem grande expressividade, talvez, pela demora na obtenção de tantas aprovações administrativas e, ainda, pela necessidade de tramitação do procedimento perante o Poder Judiciário.

As ações de usucapião individuais, previstas no Código Civil⁶⁹, foram e ainda são largamente utilizadas como forma de regularizar a situação de um imóvel urbano ou rural. No entanto, essa regularização é apenas jurídica/registral. Aquele possuidor que preencher os requisitos temporais e de qualidade da posse adquire a propriedade do imóvel, passando da situação de mero possuidor a proprietário, com direito de usar, gozar e dispor. Contudo, não há melhora da qualidade da infraestrutura do local nem preocupação com áreas de risco, problemas sanitários, ou danos ambientais. Essa urbanística, não é realizada na ação de usucapião. Por esse motivo, essa medida não

⁶⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Poder Judiciário. *Provimento CG nº 11/2013*. Dispõe sobre regras gerais relativas à atividade de registro imobiliário, procedimento de dúvida registral, prazos para o procedimento registral e para a expedição de certidões [...] (Processos nºs 2012/131428 e 2012/148651). Desembargador José Renato Nalini, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=118> Acesso em 10 mar. 2022.

⁶⁹ BRASIL. *Código Civil*: regulamenta pela Lei 10 de janeiro de 2002. Brasília-DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 8 nov. 2022.

resolve a questão de maneira global e ordenada, sendo apenas um remédio paliativo e individualizado de um problema multifacetado.

Importante lembrar, por outro lado, que a própria Lei 6.766/79⁷⁰, ainda em vigor, prevê um mecanismo de regularização em que o município poderá terminar as obras de infraestrutura e levantar os valores depositados pelos adquirentes dos lotes perante o Registro de Imóveis.

Assim, se o loteamento o desmembramento não se achar registrado ou regularmente executado, o loteador será notificado a sanar as irregularidades (art.38)⁷¹. Se não fizer, o município o distrito federal poderá regularizar o parcelamento para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e danos aos direitos dos adquirentes dos lotes.

Por esse mecanismo, durante a regularização, o adquirente poderá depositar as parcelas faltantes no Registro de Imóveis competente, que abraça conta em nome do adquirente em instituição bancária com incidência de juros e correção monetária (art.40)⁷². Esses valores depositados somente poderão ser levantados por ordem judicial. Aquilo que faltar para cobrir as despesas com a regularização será cobrado do loteador faltoso.

Regularizado o parcelamento, o adquirente do lote, comprovado o depósito de todas as prestações, poderá apresentar o compromisso de venda e compra, devidamente quitado, ao Registrador de Imóveis, e obter o registro da venda definitiva do imóvel em seu nome, sem a necessidade de lavrar escritura pública (art.41)⁷³.

Embora tenha sido recorrente, nos Registros Imobiliários, o depósito da das parcelas de compromisso de venda e compra em loteamentos não implantados de forma correta pelo loteador, os dispositivos da Lei 6.766/79, não se mostram suficientes para regulamentar e estimular a regularização a cargo do poder público. Esses dispositivos pressupõe a existência de um loteador faltoso. Contudo, em muitas áreas irregulares não há a figura do loteador nem existem contratos de venda ou parcelas pagas, mas somente áreas invadidas ou vendidas à vista por quem não era dono.

⁷⁰ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁷¹ BRASIL. Op. cit.

⁷² BRASIL. Op. cit.

⁷³ BRASIL. Op. cit.

Vale destacar, ainda, que a Constituição Federal de 1988 trouxe o conceito de política de desenvolvimento urbano a ser executada por meio de leis municipais ou planos diretores, com objetivo de alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Com a Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000⁷⁴, o direito à moradia passou ser considerado direito social inserto no art.6º da Carta Magna⁷⁵.

Logo a seguir, o legislador aprovou o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257/2001⁷⁶, que trouxe como diretrizes gerais da política urbana, entre outras, a necessidade de regularização fundiárias e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamento de solo e normas edilícias, com vistas a permitir a redução de custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais.

O plano diretor dos municípios despontou como instrumento mais amplo e eficientes de políticas públicas. Ainda, foram criados instrumentos na busca pela função social da cidade da propriedade, tais como: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo; outorga onerosa do direito de construir a sua possibilidade de transferência.

Nesse diploma legal também foi introduzida a usucapião especial coletiva, para regularizar áreas ocupadas por grande número de pessoas, pensando-se em inúmeras favelas. A lei dispõe que núcleos urbanos existentes há mais de 5 anos, sem oposição, podem ser usucapidos coletivamente e seus possuidores tornam-se proprietários de uma fração ideal do terreno, formando-se um condomínio civil indivisível e perpétuo (art.10)⁷⁷.

Ocorre que a usucapião coletiva não prosperou como técnica de regularização fundiária por dois motivos principais: (i) não traz melhora nas condições urbanísticas, apenas fornecendo um título de propriedade de uma fração ideal de áreas que continuarão sem infraestrutura; (ii) a utilização de condomínio civil de frações ideais

⁷⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

⁷⁶ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

⁷⁷ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

era justamente o principal artifício usado pelos loteadores faltosos como forma de se criar um loteamento irregular, até que tal prática foi vedada pelo poder judiciário.

Como bem demonstra o Professor Nelson Saule Júnior⁷⁸, a solução para os assentamentos irregulares não passa por apenas conferir um título de propriedade. Deve haver uma significativa melhora das condições de vida dessas pessoas:

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vive em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

Para evitar essa situação, a política de regularização fundiária deve ter uma ampla dimensão, compreendendo o atendimento de todos os componentes do direito à moradia. Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apoie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como de habitação social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária.

Com efeito, construir um condomínio civil de frações ideais não parece ser a solução para qualquer questão de irregularidade fundiária. Aliás, pode-se citar algumas práticas tendentes a criar um condomínio civil de frações ideais como forma de perpetrar a irregularidade. Na lição de Arnaldo Rizzardo:

Alguém doa uma área de terras de vários filhos, numa única ou mais escrituras públicas, com a indicação das partes que tocam a cada beneficiário, e inclusive os espaços livres. Ou, mediante sucessivas venda de porções ideais, sem estabelecer limites ou posicionar a área de dentro do todo. E mesmo em uma única venda de um imóvel a muitos adquirentes. Forma-se na gleba um aglomerado de habitações, com localização interna dos lotes e espaços para a locomoção e outras utilidades. Apresenta-se uma situação que caracteriza um loteamento ou desmembramento irregular, que os tribunais não toleram⁷⁹.

Aliás, em 2001, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo vedou o registro de venda de imóveis em partes ideais que pudessem mascarar um loteamento clandestino, criando, inclusive, um procedimento de comunicação entre o

⁷⁸ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

⁷⁹ RIZZARDO, A. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 46.

Registro de Imóveis, o Ministério Público e o Município (Processo CGJ/SP 2.588/2000)⁸⁰.

Por essas razões, pouca utilidade prática restou da usucapião coletiva trazidas pelo Estatuto da Cidade, pois muito se assemelha à prática de burla à lei do parcelamento de solo pela venda de frações ideais, criando-se um condomínio civil, onde, na verdade, existe um conglomerado de moradias irregulares.

Assim, o estatuto da cidade andou muito bem em estabelecer princípios e objetivos, mas pouco ofereceu em termos práticos para resolver os problemas de informalidade urbana.

Em mais um esforço para lidar com os assentamentos irregulares, podemos citar, ainda, a Lei 11.124/2005⁸¹, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de implantar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda; e a Lei 11.481/2007⁸², que definiu de maneira tímida, alguns mecanismos de regularização fundiária em terras da União.

Esse contexto de leis esparsas, regulamentando questões pontuais, sem uma sistematização de procedimentos, foi completamente alterado com a edição da Lei 11.977/2009⁸³ (alterada pela Lei 12.424/2011)⁸⁴. A referida lei, apresentou uma

⁸⁰ SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Justiça. *CGJ/SP parcelamento irregular do solo urbano*. Fraude. Fração ideal. Caohurb – Ministério Público. Processo CG-2.588/2000 – capital. Parecer nº 348/2001-E. Corregedor Geral da Justiça: Luís de Macedo. São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=2962> Acesso em 20 mar. 2022.

⁸¹ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em 10 mar. 2023.

⁸² BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 maio 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁸³ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da*

política consistente de regularização fundiária com procedimentos, critérios e instrumentos próprios, num significativo avanço na direção da solução do problema de irregularidade urbana no País.

Muito embora vários assentamentos tenham sido regularizados sob a égide da Lei 11.977/2009⁸⁵, deve-se enfatizar que esse diploma acabou sendo completamente revogado pela Medida Provisória 759/2016⁸⁶, que foi convertida na lei 13.465/2017⁸⁷, diploma legal atual da matéria sob estudo.

1.3A política nacional de habitação de interesse social

A política nacional de habitação de interesse social (SNHIS), foi instituída pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005⁸⁸, ao qual veio implementar e dar maior segurança para o acesso a moradia digna para a população, sendo estes um dos seus principais objetivos.

A lei nº 11.124, instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), visando a proteção dos recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários, sendo este fundo composto por recursos da União, recebendo empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, com as entidades e os organismos de cooperação nacionais e internacionais, visando o melhoramento na construção, reformas, locação social e para fins de regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social.

União, Brasília-DF, 17 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

⁸⁶ BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Brasília-DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm Acesso em 4 mar. 2022.

⁸⁷ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em 10 mar. 2023.

As entidades privadas e sem a finalidade lucrativa como as fundações ou associações que têm objetivos em consonância com os fundos, podem receber recursos do, instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para executar projetos relacionados à habitação de interesse social. Esse processo de repasse é constituído por meio de chamadas públicas às entidades e exige que o objeto social da entidade seja compatível com o projeto a ser implementado.

O processo de urbanização no Brasil e no mundo foi intenso durante o século XX, e continua a sua evolução até o presente, sendo este no decorrer do desenvolvimento urbanos não foram capazes de conter o fenômeno de maior expansão diante da sua informalidade habitacional, sendo assim, a conexão do homem com a natureza existe, por mais que as sociedades atuais tenham se esquecido disso.

A natureza existe e, conforme seus ciclos, reproduz-se no tempo. Os humanos são parte disso, usufruem de seus frutos, aproveitando-se do ar, da água, dos alimentos que são gerados no infinito ciclo montado, de certa forma, perfeitamente, por milênios de evolução. Portanto, o equilíbrio e a sustentabilidade, não são invenções do humanas ou do Direito, mas sim uma regra fundamental da natureza da qual somos parte⁸⁹.

Dessa forma, as cidades devem fazer uma administração harmônica de seus recursos, de forma a proteger a vida e, por meio de atitudes organizacionais, de políticas públicas e conscientização lidando com seus rejeitos no meio ambiente, tanto físicos como líquidos e cuidar de suas áreas rurais e seus afluentes, de forma a tornar sua existência sustentável naquele espaço.

Sendo as cidades a expressão física das necessidades humanas de habitação, de comunicação e principalmente das trocas, ela também pode ser entendida como um sistema complexo, onde há inúmeras relações acontecendo em diferentes níveis: relação de cidadão com cidadão, cidadão como consumidor, como trabalhador, como ente político. A cidade agrega um subsistema social que ocorre em um subsistema espacial e cada qual com dinâmicas internas próprias. A partir desta análise, conclui-se que há uma relação ecológica entre o cidadão e a cidade⁹⁰.

⁸⁹ RECH, A. U.; RECH, A. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

⁹⁰ CORTESE, T. T.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. (Org.). *Cidades inteligentes e sustentáveis*. Barueri: Manole, 2017.

A ecologia é a ciência que estuda a relação dos seres vivos e destes com o meio ambiente. A palavra vem do grego Oikos, que significa casa e logos, que se traduz por estudo. É mais comumente empregada para o meio ambiente não urbano, mas como é uma ciência ampla; pode ser usada para entendermos melhor a relação das pessoas com a cidade, havendo um elo interdisciplinar entre a ecologia e o urbanismo. Apesar de estarem intimamente ligadas, segundo artigo publicado por Andrade e Blumenschein⁹¹ no Brasil ocorre um distanciamento das disciplinas de planejamento urbano e ecologia.

Os autores ainda escrevem sobre o desafio de conciliar a cidade com suas demandas de sobrevivência:

Um dos grandes desafios para os planejadores das cidades do futuro está em conciliar, sistemicamente, as densidades de ocupação no desenho urbano com as demandas para a sobrevivência do ser humano, além de atender às questões políticas socioeconômicas e culturais, e ainda estejam em equilíbrio com os ecossistemas, a paisagem e os processos naturais⁹².

A variável de sustentabilidade surge frente aos problemas encontrados na ecologia da cidade. A vida urbana traz consigo ônus e bônus; há vantagens em se aglomerar, mas ao mesmo tempo há consequências ambientais, sociais e econômicas.

Por conta das consequências negativas da urbanização, tem-se problemas relacionados à administração dos resíduos sólidos, dos efluentes, à geração de energia, à exclusão territorial e ao espraiamento das cidades, todas essas externalidades são analisadas à luz da sustentabilidade em suas inúmeras frentes.

Buscar soluções para os problemas cotidianos dos cidadãos é uma tarefa essencialmente pública.

As soluções habitacionais que visem substituir a ocupação precária e instável sob informalidade, soluções de engenharia para superar a ameaça das enchentes provocadas pelas chuvas tropicais, próprias da latitude e relevo brasileiros, através de políticas habitacionais e de prevenção de riscos são, em essência, tornar as comunidades e assentamentos sustentáveis, ou, indo além, resilientes às condições climáticas e do tempo.

⁹¹ ANDRADE, L. M. S.; BLUMENSCHNEIN, R. N. A nova ecologia da cidade: uma conexão importante para a ciência do desenho urbano. In: APPURBANA 2014, 3, 2014, Belém. *Anais [...]* Belém: UFPA, 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana2014/anais/ARQUIVOS/GT1-289-95-20140530013207.pdf> Acesso em 17 maio 2022.

⁹² ANDRADE, L. M. S.; BLUMENSCHNEIN, R. N. Op. cit., p. 1.

Nesse entendimento, sobre a sustentabilidade aplicado as cidades, propriedade e conseqüentemente a função social da propriedade, e seu desenvolvimento abrangendo o direito a terra urbana e o direito à moradia, O direito à terra é uma questão central de direitos humanos. Ele constitui a base para o acesso à alimentação, moradia e desenvolvimento, e, sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica⁹³.

Todos os habitantes da cidade têm direito à terra urbana, o que não significa dizer que todos os habitantes da cidade devam ser proprietários de algum imóvel, mas sim que têm direito a um lugar adequado e seguro para morar e se desenvolver. Dessa forma, o direito à terra desempenha um papel catalisador no desenvolvimento social e na redução da pobreza, bem como na economia de forma geral⁹⁴.

Ademais, o direito à moradia pressupõe o direito à terra urbana, afinal, para que se tenha um lugar digno de moradia, deve-se ter a segurança sobre aquele pedaço de terra, para que assim evite-se a remoção forçada. O direito à terra e a propriedade é compreendido pelo direito à moradia, ou seja, de forma à proteção da posse. Há diferentes formas de atingir-se a concretização desse direito, seja oferecendo moradias a preço acessível ou mesmo através de aluguel social.

Segundo o International Land Coalition:

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (daqui em diante, CDESC) tem dedicado grande parte do seu trabalho ao direito à moradia adequada. No seu Comentário Geral nº 4 sobre a questão, o CDESC destacou que “embora a adequação da moradia seja determinada, em parte, por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros” (apud UNITED NATIONS, 1991, par. 8), há alguns fatores universais fundamentais para especificar o conteúdo desse direito. O Comitê identificou sete fatores recorrentes, sendo o primeiro deles a segurança jurídica da posse. 2 Embora a segurança da posse assuma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), moradia conjunta, arrendamento, moradia própria, moradia emergencial, e assentamentos informais, esse termo também se refere à segurança de direitos sobre terras⁹⁵.

O direito à moradia adequada tem como principal característica dar segurança à posse, também podendo ser entendido como direito à terra.

O direito à terra e a propriedade, ou seja, o direito de dispor de um local onde é possível desenvolver-se de forma estável faz-se essencial para a cidade sustentável

⁹³ GILBERT, J. Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. *Sur: revista internacional de direitos humanos*, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 121-143, 2013.

⁹⁴ INTERNATIONAL LAND COALITION. *Towards a common platform on access to land: the catalyst to reduce rural poverty and the incentive for sustainable natural resource management*. Rome: ILC, 2003.

⁹⁵ INTERNATIONAL LAND COALITION. Op. cit., p. 131.

e está conectado ao segundo direito estabelecido pelo inciso I, artigo 2º: o direito à moradia.

O direito à moradia está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 6º, dentre um rol de direitos chamados direitos sociais. Tratado também como o direito à moradia adequada, pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, que define a moradia além de sua disponibilidade.

O direito à moradia não é um simples direito à habitação, considera-se moradia como um direito mais abrangente, como já mencionado acima e que deve estar submetida as questões relacionadas à segurança dos habitantes em permanecerem em suas moradias, fora do perigo constante de despejo, pelo ente estatal.

Devendo oferecer condições de habitabilidade e acessibilidade e deve estar adequada culturalmente às populações às quais se destinam e, principalmente, não devem estar localizadas distantes dos empregos e dos serviços públicos. Se a moradia é um meio de acesso a outros direitos, não deve ela distanciar o cidadão de exercê-los.

O direito à moradia adequada não implica necessariamente em políticas de aumento do estoque de unidades habitacionais, ou seja, na construção de novas unidades. O Estado pode agir de forma a viabilizar a promoção de moradia, ao invés de provê-la. Dessa forma, o direito à moradia adequada pode ser concretizado através de diferentes formas, além da política de promoção habitacional.

A concretização dos direitos à terra urbana e à moradia observam-se ainda mais urgentes quando tratamos dos assentamentos urbanos informais, nos quais o risco de remoções é constante e os direitos relacionados à terra urbana não são consolidados.

Nesse sentido, a importância do oferecimento da segurança da posse para esses grupos torna-se uma importante ferramenta no sentido de garantir, primeiramente, o direito à terra urbana, o direito de firmar-se naquele local, em vias de atingir o direito à moradia, que engloba outros requisitos de adequabilidade.

1.4 O princípio da função social da propriedade

A legitimação de exercer o direito de propriedade está condicionada a observância dos interesses sociais, sendo seguida o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Sob a primazia do direito Constitucional, ao qual dispõe sobre a propriedade a qual atendera a sua função social disposta no art. 5º, Inciso XXIII, o Código Civil de 2002, dispõe que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas⁹⁶.

Por conseguinte, qualquer ação ou omissão contrária aos interesses sociais, será considerada abuso de direito de propriedade, violando assim, o princípio da função social da propriedade, dispõe Hebia Machado que:

O princípio da função social da propriedade impõe que, para o reconhecimento e proteção constitucional do direito do proprietário, sejam observados os interesses da coletividade e a proteção do meio ambiente, não sendo possível que a propriedade privada, sob o argumento de possuir a dupla natureza de direito fundamental e de elemento da ordem econômica, prepondere, de forma prejudicial, sob os interesses socioambientais⁹⁷.

A função social da propriedade, tal como compreendida atualmente, é explicada a partir da teoria do jurista francês Léon Duguit, que construiu a noção jurídica de que se deve substituir o sistema de propriedade de ordem metafísica e individualista, baseado no direito subjetivo, para um sistema jurídico de ordem realista e social, lastreado na pressão dos fatos e na realidade, pois todo indivíduo tem determinada tarefa para realizar com repercussão em prol da sociedade⁹⁸.

Assim, a propriedade privada não mais é entendida como direito absoluto, que outorga ao proprietário poderes desmedidos sobre a coisa. Ao contrário, a propriedade deve servir um propósito e demonstrar utilidade, ou seja, ter uma função em prol do bem-estar social. A propriedade é, ao mesmo tempo, um direito

⁹⁶ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 28 maio 2022.

⁹⁷ MACHADO, H. L. Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, 2008, p. 12. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-socioambiental-da-propriedade/341013222> Acesso em 10 mar. 2022.

⁹⁸ CHEID, C. M. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 40, n. 83, p. 426-427, 2017.

fundamental e fonte de deveres fundamentais, a ser exercida no interesse da coletividade⁹⁹.

A constituição Federal de 1988¹⁰⁰ encampou esse pensamento ao estatuir, no art. 5º, incisos XXII e XXIII, a garantia do direito à propriedade, desde que se atenda sua função social.

O art. 170, que trata da ordem econômica, preconiza que se deve assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo como princípios, entre outros, o da função social da propriedade. No art. 182, ficou estabelecida a política urbana baseada no objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia de bem-estar a seus habitantes.

A regularização fundiária constitui instrumento eficaz para garantir àqueles que vivem em assentamentos ou núcleos informais o direito fundamental à moradia digna. Ao trazer para a legalidade ocupações já consolidadas em imóveis públicos ou privados, prestigia, de maneira inequívoca, o princípio da função social da propriedade.

Imaginemos um imóvel de titularidade de um particular, sem utilização, apenas aguardando sua valorização imobiliária, que tenha nos últimos cinco anos servido de moradia para famílias carentes, sem qualquer oposição; ou um imóvel público, previsto em projeto de loteamento como uma praça ou parque de uso comum do povo, que tenha sido ocupado há décadas para moradia de população de baixa renda, portanto, em ambos os casos, não se pode dizer que o imóvel cumpriu sua função social.

Porém, com a regularização fundiária e a titulação dos ocupantes, essa situação haveria de mudar, uma vez que a propriedade passaria a servir à coletividade.

De fato, a regularização fundiária surgiu no direito brasileiro como instrumento jurídico entrelaçado ao princípio da função social da propriedade, como bem esclarece Cintia Maria Scheid¹⁰¹:

⁹⁹ COMPARATO, F. K. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília-DF, v. 1, n. 3, p. 92-99, 1997.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁰¹ CHEID, C. M. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 40, n. 83, p. 423-454, 2017, p. 452.

Com a Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade, especialmente na política urbana, permitiu que a regularização fundiária urbana assumisse a roupagem de instituto jurídico capaz de viabilizar a política urbana de inclusão social pelo atendimento da função social da propriedade, o que acabou repercutindo de forma extraordinária na legislação infraconstitucional.

A regularização fundiária desempenha, assim, papel fundamental no planejamento e no desenvolvimento da política urbana para fins de efetivação da função social da propriedade.

Por outro lado, a ideia de regularização fundiária está intimamente ligada à função social do Registro de Imóveis, que é de garantir segurança, publicidade e confiabilidade ao segmento imobiliário.

Cumpra-se ressaltar que no nosso País, felizmente, optou pelo sistema registral de Registros de Direitos, e não meramente Registros de Documentos, isso significa que, quando um documento (o título) – público, particular ou de origem judicial é apresentado ao Registro de Imóveis competente, é realizada a atividade jurídica denominada “qualificação registral”.

A qualificação registral é uma das funções primordiais do Registro de Imóveis e está umbilicalmente atrelada ao controle de legalidade exercido pelo registrador que confrontará os dados registrais sob sua guarda, o título apresentado e todo ordenamento jurídico aplicável. O Oficial Registrador faz, dessa forma, um juízo prudencial de admissibilidade, deixando ingressar no registro apenas os títulos válidos e perfeitos e, por consequência, promove a almejada segurança jurídica de todo o sistema. Convém destacar a doutrina de Gómez Gállico, trazida por Marcelo Augusto Santana de Melo:

[...] qualificar, no Direito Hipotecário ou Registral, é determinar se o ato ou contrato (título tanto no sentido formal como em sentido material), apresentado ao Registro de Imóveis, reúne ou não requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico para sua validade e eficácia frente a terceiros, com a finalidade de que somente tenham acesso e, portanto, a proteção do sistema, os títulos válidos e perfeitos¹⁰².

Essa qualificação registral é realizada dentro do princípio da independência jurídica do registrador que, nas palavras do professor Ricardo Dip, consiste na:

[...] faculdade de ele, no exercício de suas funções profissionais agir –, ou não agir-, ou, ainda, de escolher um meio de ação de preferência a outros, sempre segundo os limites da lei. E, numa acepção estrita, admite-se definir a independência jurídica do registrador, a liberdade de ele, *in suo ordine*, no exercício da qualificação jurídica própria da função registraria, compreender

¹⁰² MELO, M. A. S. *Teoria geral do registro de imóveis*. Porto Alegre: Editor Sérgio Antonio Fabris, 2016, p. 155.

fatos e leis e interpretá-los, decidindo, positivamente ou negativamente, sobre a inscrição de um título, com fruição de imunidade, salvo o caso de dolo¹⁰³.

No âmbito da regularização, como bem explica Naila de Rezende Khuri, o registrador de imóveis deverá:

carregar certa carga de flexibilidade, empreendendo esforços intelectivos para o acesso do título ao folio real, temperando equilíbrio entre a legalidade estrita e os fins colimados pela regularização fundiária, evitando-se devoluções apegadas ao rigor formal da norma¹⁰⁴.

Além disso, o Registrador Imobiliário deve ser um protagonista em buscar a regularização, atuando para remover entraves, esclarecer questões, unificar entendimentos, trabalhando de braços dados com o Município para albergar, dentro do sistema registral, a totalidade dos imóveis.

Como destacado pelo Des. Luís Paulo Aliende Ribeiro, a atividade registral constitucionalizada, regulada pelo Poder Judiciário, com quadros profissionais provados e aprovados em regular concurso público, integrado por pessoa com capacitação técnica e profissional, pode se constituir no braço forte da regularização fundiária¹⁰⁵. Assim, o Registro de Imóveis é o grande responsável pela segurança e confiança da propriedade imobiliária no país, sendo o agente depurador da irregularidade jurídica.

¹⁰³ DIP, R. *Registro de imóveis: princípios*. São Paulo: Primvs, 2017, p. 45.

¹⁰⁴ KHURI, N. de R. A função social do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária Urbana. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (Coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 273.

¹⁰⁵ RIBEIRO, L. P. A. Aspectos registrários da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2014, p. 374.

2 A MORADIA ADEQUADA

A moradia é o local base onde se estabelecem as pessoas, constroem as suas famílias e as relações com a comunidade, assim como é o ambiente de proteção contra as intempéries do tempo. Além disso, a moradia é uma forma de construção das memórias coletivas e familiares, bem como o local de descanso depois de um longo dia de trabalho. Por isso, é primordial o acesso dos cidadãos a uma moradia digna, que garanta o mínimo de subsistência em respeito aos direitos humanos.

Apesar do grande déficit habitacional, o direito à moradia é positivado no ordenamento jurídico pátrio, seja por meio da Constituição e legislações infraconstitucionais, seja através de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Segundo a Constituição Cidadã¹⁰⁶, o direito à moradia é um direito fundamental, elencado no Capítulo dos Direitos Sociais, no artigo 6º. Neste ínterim, o jurista Alexandre de Moraes define os direitos sociais da seguinte forma:

Direitos Sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático¹⁰⁷.

Ou seja, pode-se dizer que o direito à moradia é um direito fundamental que tem por finalidade a melhoria das condições de vida das populações. Para o ilustre professor Fabio Konder Comparato¹⁰⁸, os direitos fundamentais são os direitos que, consagrados na Constituição, representam as bases éticas do sistema jurídico nacional. André Ramos Tavares, por sua vez, vê os direitos fundamentais:

como as prerrogativas que a norma positivada atribui à pessoa quanto a sua vida, liberdade, igualdade, participação no contexto político, social, público ou as prerrogativas que se reportem a qualquer outro aspecto que afete seu desenvolvimento integral como pessoa, ou que digam respeito às condições de dignidade humana, inclusive quanto aos direitos difusos, e que constituem, todas elas, numa imposição de respeito exigível relativamente aos demais integrantes da comunidade, bem como, e principalmente, ao Poder Público, assegurada ainda a possibilidade de se acionar instrumentos eficazes na

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁰⁷ MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197.

¹⁰⁸ COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 176.

conservação ou reparação desses direitos em caso de sua ameaça ou infração efetiva¹⁰⁹.

Os direitos fundamentais sociais são então acessórios, ou instrumentos à política econômica do Estado. Há a diluição dos direitos numa perspectiva analítica na qual os direitos são peças de funcionalidade da política econômica do Estado. Diremos que os direitos aparecem sob uma perspectiva funcional entendendo o funcional como a submissão dos direitos fundamentais, todos eles, os individuais, políticos e sociais, à razão coletiva do Estado e da política econômica do Estado.

Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia somente se tornou expresso com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 26 em 14 de fevereiro de 2000¹¹⁰, quando foi inserido no artigo 6º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)¹¹¹ dentre os direitos sociais. Todavia, antes da referida EC, já havia menção à moradia na Carta Magna no art. 7º, IV, como direito dos trabalhadores, no art. 23, IX, como competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a “promoção de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e nos artigos 183 e 191, como requisito para a aquisição da usucapião especial urbana e rural, respectivamente.

Ao tratar do direito à propriedade enquanto princípio da dignidade da pessoa humana, este caracteriza-se como elemento fundamental. A Constituição Federal assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social¹¹².

A garantia ao direito à propriedade atende também a uma função social tendo em vista que este não se resume apenas em possuí-la, devendo fazer um uso útil e que colabore para um bem comum. O Artigo 1.228 do Código Civil § 1º define

¹⁰⁹ TAVARES, A. R. Liberdades públicas. In: NASCIMENTO, C. V.; ALVES, G. M. *Enciclopédia do direito brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 8.

¹¹⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em 10 mar. 2022.

¹¹¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 8 nov. 2022.

¹¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. cit.

finalidades econômicas e sociais ao exercício do direito à propriedade, para tanto, estabelece:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a /ora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas¹¹³.

Também, ao garantir o acesso às necessidades básicas, o direito à moradia tem relação direta com o princípio da dignidade humana. Assim, para manter um padrão de vida razoável, que garanta padrões mínimos de qualidade, passa pelo acesso à moradia adequada. Ingo Sarlet salienta que:

sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade e do assim chamado mínimo existencial¹¹⁴.

Ademais, o direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais dos quais foram ratificados pelo o Estado brasileiro, em especial, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 1), *in verbis*:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle¹¹⁵.

No mesmo sentido a relatora especial do conselho de Direitos Humanos Dr. Raquel Rolnik dispõe sobre a moradia adequada como:

[...] A primeira consideração que temos que fazer é definir o que é casa boa. Então, acho melhor definir isso como moradia adequada. O que é isso? Não

¹¹³ BRASIL. *Código Civil*: regulamenta pela Lei 10 de janeiro de 2002. Brasília-DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 8 nov. 2022.

¹¹⁴ SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, ano 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008, p. 8. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf Acesso em 8 nov. 2022.

¹¹⁵ DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem de 1948. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm> Acesso em 20 out. 2022.

é só a casa com parede, teto, banheiro com azulejo. A moradia adequada é um lugar a partir do qual o cidadão passa a ter satisfeitas as necessidades básicas e fundamentais de subsistência nas cidades com dignidade. Então, isso significa estar em um lugar que permita ter espaço público, lazer, escola, saúde, empregos e, também, que permita andar livremente e com segurança¹¹⁶.

Esta consideração nos leva a outro ponto que exige definição terminológica, além desta definição clara se é Estado Social ou se estamos a tratar de Estado Econômico. Esta outra definição é de que devemos empregar a expressão direitos sociais, ou direitos econômicos, ou direitos sociais e econômicos.

Isto se explica pelo seguinte: a terminologia social é de utilização no constitucionalismo brasileiro, mas não encontra a correspondência imediata nas outras constituições, ou mesmo nos documentos de direito internacional. A expressão usada fora do Brasil é direitos econômicos, ou direitos econômicos e sociais, as duas expressões casadas.

Com esta expressão quer se designar o conjunto amplo e abrangente de normas cujo conteúdo é proteção de condições materiais. Envolve desde normas tutelares do trabalho, das condições laborais, até as várias formas de proteção com prestações sociais, ou prestações de bens e serviços de consumo social (saúde, previdência, assistência, entre tantos).

No Brasil grassaram duas significações: a de que a expressão de direitos econômico cabe às normas de política econômica do Estado; e a expressão para os direitos de proteção laboral e de proteção social são os direitos sociais. Raramente se utiliza a expressão direitos econômicos para esta última acepção. Os chamados direitos econômicos, na tradição brasileira, são o universo da política econômica da ordem econômica constitucional. Isto desde a constituição de 34.

Portanto, vamos ao ponto conclusivo intermediário: o estado social surge antes do constitucionalismo social. Isto se deve à ausência de formalização de conteúdos nas constituições, até o início do século XX. Os conteúdos permaneciam em disposições normativas infralegais e de maneira assistemática. A formalização constitucional dos direitos sociais ocorre no início do século XX. O constitucionalismo social faz derivar dois grandes modelos: um de perfil representativo-democrático; outro, de perfil autoritário, melhor chamado Estado Econômico.

¹¹⁶ ROLNIK, R. *Direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2009.

A supremacia dos direitos fundamentais sobre as razões do Estado parece ocorrer nos modelos de constitucionalismo social autoritário, não naqueles de perfil autoritário. Nestes últimos há predominância das razões de política econômica do Estado por sobre os direitos fundamentais. Mais adequadamente deve - se dizer que é o modelo de um Estado Econômico, um constitucionalismo funcional ao Estado Econômico.

Redigidas todas estas considerações iniciais, vamos ao outro ponto. O direito não é um conjunto positivado de normas. É mais do que isto. Há um trabalho de interpretação, criação de padrões ou modelos, a partir da atividade dos juristas e das decisões judiciais e administrativas. Aquilo que habitualmente chamamos dogmática e labor dos juristas têm, os dois, função essencial na conformação do Estado e na definição da realização e aplicação das normas.

Analisando este ponto vemos que a positivação das normas de direitos sociais, logo após a 1ª guerra mundial, não foi acompanhada de um coerente desenvolvimento de uma dogmática constitucional do programa do estado de bem-estar social. Isto quando olhamos a capacidade de desenvolvimento de instrumentos e meios de efetivação dos novos direitos e conteúdo. Até mesmo a estruturação de novos instrumentos administrativos foi insuficiente.

As mesmas inconsistências e hesitações vistas lá no século XVIII, e no começo do século XIX, no início da história das constituições modernas sobre a juridicidade do programa constitucional surgiram também no começo do século XX. Agora, estas inconsistências e hesitações concentravam-se na discussão sobre a possível relatividade das normas de direitos sociais, ou das normas de política do Estado de bem-estar.

Mais um fato que deve ser mencionado é o de que o novel modelo do constitucionalismo social, então naquele momento uma insurgência, deparava-se com críticas reativas e críticas de propostas pretensamente superadoras. De uma parte, a reação e o conservantismo de uma construção da dogmática jurídica ainda voltada aos parâmetros do modelo liberal de constituição. De outro lado, as pretensões superadoras, tanto do modelo soviético como, à direita, as concepções constitucionais da então mui forte direita autoritária - nazismo, fascismo, minoravam a capacidade de articulação do novo constitucionalismo social.

No caso brasileiro as dificuldades do modelo constitucional vigente, desde 1891, ainda vincado na tradição liberal do século XIX já se mostravam evidentes e,

com a apresentação de propostas de mudança, na segunda década do século XX. Não devemos esquecer que a discussão do Código Civil de 16 trouxe riqueza de posicionamentos sobre as relações de produção que seriam positivadas em normas, e sobre a propriedade. Outro lado as propostas inovadoras já estavam frequentando o debate de sua elaboração.

De outro lado a reforma constitucional de 26 já fazia notar que, conscientemente, havia o movimento para a alteração do parâmetro constitucional vigente. Foram introduzidas mudanças no texto atendendo às novas percepções do constitucionalismo sobre o programa constitucional adequado.

O ocaso do modelo constitucional de 1891 fez - se com a sucessão de duas constituições, as já conhecidas constituições de 34 e 37. Nelas já se fizeram sentir as construções de propostas da teoria e o produto do CC de 16 embutiu concepções patriarcais, conservadoras, por outro lado as propostas inovadoras já estavam frequentando o debate de sua elaboração.

De outro lado a reforma constitucional de 26 já fazia notar que, conscientemente, havia o movimento para a alteração do parâmetro constitucional vigente. Foram introduzidas mudanças no texto atendendo às novas percepções do constitucionalismo sobre o programa constitucional adequado. O ocaso do modelo constitucional de 1891 fez-se com a sucessão de duas constituições, as já conhecidas constituições de 34 e 37.

Nelas já se fizeram sentir as construções de propostas da teoria constitucional para os textos e as experiências das constituições recém editadas do então novo constitucionalismo social, ou constitucionalismo econômico. Uma nova dogmática constitucional vicejou no momento de produção dos textos.

Há uma abordagem reducionista do surgimento do constitucionalismo social brasileiro e sobre as 2 constituições da década de 30. Parece-nos que há demasiada valorização da influência dos textos alienígenas, sobretudo da constituição alemã. Outra influência exagerada é aquela do autoritarismo de direita, do nazismo e do fascismo, especialmente no texto de 37. Ao que tudo indica, estas abordagens desprezam o defluir da base cultural construída no Brasil a partir do positivismo castilhistas e sucessores.

Este parece ser o arquétipo do constitucionalismo social brasileiro. As visões de progresso e industrialismo, a sociedade construída a partir da direção moral do Estado, estas características que marcam os textos de 34 e de 37 não devem ser

desprezadas. Este arquétipo define a concepção de direitos sociais, de ordem econômica constitucional e de Estado social na tradição brasileira.

Assim, conjugando alguns dos vários elementos já apresentados nesta redação prefacial, o estado e o constitucionalismo brasileiro radicaram, a partir dos anos 30 (até o advento da constituição de 1988): - Um modelo de Estado Econômico, mais do que Estado social, com diretriz e programa constitucional fortemente voltados à realização da política econômica do Estado; - Um modelo de relativização dos direitos fundamentais, tanto políticos como individuais, e também direitos sociais (exceção ao período democrático de 46 - 64); - Um modelo que apreciava os conteúdos normatizados da ordem econômica, e estes conteúdos acabavam ficando por sobre direitos sociais.

Assim, as representações deste modelo de Estado nascidos nos anos 30 enraizaram-se até o advento da constituição de 88. Lá no nascimento, na década de 30, este modelo pode ser mensurado da seguinte maneira:

- a) Nos direitos individuais houve a relativização dos direitos liberais clássicos, inclusive com a institucionalização ditatorial de 37, mas, frise-se, não só com a ditadura, pois a constituição de 34 já englobava uma concepção funcional dos direitos fundamentais;
- b) Nos direitos políticos, a despeito da edição da legislação eleitoral, em 32, não houve a ampliação dos canais representativos. A universalização dos direitos políticos com o código de 32, de Maurício Cardoso, foi muito mais uma estratégia jurídico-política de definição do corpo do Estado nacional do que uma ampliação política participativa. Entenda-se que o objetivo era superar o modelo liberal de cidadania contratual das constituições anteriores por um modelo fechado na identidade nação-estado. Para a consolidação deste modelo estado-nação cumpria a definição de uma identidade igualitária de todos, debaixo de uma mesma identidade política;
- c) E, o mais importante para o que aqui se discute, um modelo economicista e industrialista do Estado. O programa constitucional foi dirigido à tônica da ordem econômica com as diversas intervenções do Estado na economia.

Com estas informações entenda-se que o cuidado na utilização da expressão constitucionalismo social e Estado social no Brasil, a partir da constituição de 34, é inevitável. É imprescindível que se diga que o Estado brasileiro foi se talhando como

um forte criador de empresas estatais para os serviços públicos, ou atividades econômicas exploradas pelo Estado ou como um realizador ativo de obras públicas (de infraestrutura às atividades econômicas, sobretudo). Ou como prestamista diferenciado para o financiamento e fomento de atividades industriais. Ou com a tributação diferenciada para a criação de condições de proteção aos setores ou atividades industriais (algumas vezes não propriamente com barreiras tributárias, mas com barreiras administrativas).

Todas estas características colocavam os direitos sociais em papel subalterno. Esta subalternidade combinava-se, ou enraizava-se as seguintes tradições:

- a) A prevalência do Executivo como órgão legislador e de produção dos programas de direção social e econômica. O legislativo ficava com papel inferior na construção de programas para a sociedade;
- b) A prevalência do Executivo importou também numa posição marginal do Judiciário. O judiciário acabou postado como poder garantidor do ordenamento, mais do que propriamente um órgão garantidor de direitos;
- c) Os chamados direitos sociais concentraram-se, num primeiro momento, décadas de 30 e 40, na regulação laboral do trabalho. Mais especificamente no trabalho urbano já que o Estatuto do trabalhador rural foi editado somente na década de 60. Os direitos de prestações como saúde, assistência social e previdência mantiveram o caráter reduzido, seletivo ou inexistente;
- d) Políticas de serviços e obras como, muito oportunamente cabe mencionar, políticas de habitação, de infraestrutura urbana, e o objeto desta dissertação, a moradia, mantiveram-se encilhares, ou na periferia das ações do Estado.

Com isto construiu-se um sólido repertório dogmático dos direitos sociais laborais. Afora este desenvolvimento da dogmática do direito do trabalho, não se enraizou uma tradição dogmática dos direitos sociais. Esta tradição do direito laboral, de todo interessante, trouxe o desenvolvimento exemplar, na tradição brasileira, de uma jurisprudência do trabalho e de funcionamento do judiciário do trabalho.

Além da consistência da criação doutrinária e jurisprudencial do direito do trabalho, se houve a tradição brasileira por sólida construção administrativa, voltada às funções econômicas do Estado. Novamente, as relações do Estado com os limites

dos direitos fundamentais ficaram no segundo plano. Novamente, pouco se houve na tradição administrativista em aprofundar o pensamento sobre o Estado Social. Houve a aprofundamento do Estado Econômico, isto sim.

Paradoxalmente, uma das coisas admiráveis deste desenvolvimento da dogmática dos direitos sociais no Brasil, é o fato de que assuntos agora sistematizados por uma abordagem dos direitos fundamentais, como novidades, já são conhecidos da dogmática brasileira há décadas. Cite-se, como exemplo, as discussões sobre a eficácia dos direitos fundamentais entre particulares. Como há uma tradição de regulação laboral, com caráter de direito fundamental, o Brasil estabeleceu precocemente padrões de interpretação e aplicação de direitos fundamentais às relações entre particulares.

Avançando na argumentação, a substituição da era constitucional de 34 - 37, após a Segunda Guerra Mundial, com o texto de 46, também ainda é objeto de clichês. Um dos clichês é o de que a matéria de direitos sociais foi medida e executada de acordo com práticas populistas. Enclausurar ou segregar toda o programa constitucional de 46 debaixo do populismo é algo assaz redutor.

O período de 46 foi marcado pela continuidade, inegável, dos programas do Estado Econômico e da forte concentração das ações do Estado na ordem econômica, ou na transformação da ordem econômica. Os programas desenvolvimentistas de Vargas, e de JK, não fugiram à lógica industrialista e de urbanização.

Todavia, um forte movimento de reivindicação de direitos sociais outros floresceu em paralelo ao fortalecimento da representação política. Pautas laboristas, maior participação de grupos de luta por direitos sociais, fortalecimento da bancada laborista, ou liberal reformadora, tudo isto ocorreu na década de 50 e no início dos anos 60.

Estes movimentos resultaram na edição de normas como o Estatuto do trabalhador rural, em 63, e as discussões sobre reforma agrária, sistema previdenciário e melhoria das famosas condições de base. As famosas 'reformas de base' envolviam a futura produção de normas sobre direitos sociais, do trabalho, de prestações sociais, e políticas urbanas e de obras e serviços públicos. Além de que as demandas impunham a nova configuração das instituições do Estado, reforçando o pleito por instituições típicas do Estado Social.

Por certo a ditadura interrompeu a trajetória de conformação legislativa da política constitucional de 46.

O período ditatorial iniciado em 64 interrompeu a trajetória de positivação de direitos sociais de base democrática. Com o regime militar, vez outra, as dimensões do Estado Econômico foram reforçadas. A ditadura substituiu os avanços do período democrático por um sistema tecnocrático de prestações sociais (reforçando que estamos falando de prestações incipientes).

O sistema de previdência e de saúde, estruturados a partir da década de 60 (após 64), e início dos anos 70, estavam ainda longe de coberturas universais e de constituírem uma rede de proteção igualitária e universal. Numa outra consideração crítica, a rede criada era bastante ineficaz já que não fora produzida para a cobertura universal, mas das parcelas da sociedade que estavam 'incluídas'.

Embora exista a sustentação de que durante a ditadura houve a institucionalização de vários instrumentos de prestação social típicos do Estado Social, esta institucionalização merece ser considerada criticamente. O que realmente parece ter presidido a trajetória da ditadura ao criar instituições como FUNRURAL, INPS, e ter positivado as normas do novo Estatuto do Trabalhador Rural, do FGTS, do PIS - PASEP, foi a ideia instrumental, outra vez, de que uma base material mínima era indispensável ao suporte do Estado Econômico.

Toda esta produção normativa e essa edificação institucional tinha a característica de ser também instrumental aos desígnios de desenvolvimento da ordem econômica.

Novamente, o propósito era de apetrecho acessório. Basta rememorarmos que os direitos sociais têm por característica a participação das representações eletivas, e das associações laborais na definição e produção de normas e de instituições. Tal não ocorreu na ditadura. Ao revés, optou-se por um modelo e linhagem de instituições e de normas de direitos laborais e de prestações estatais sob o controle tecnocrático e centralizado.

Dentro das inovações normativas e institucionais da ditadura cabe, sem dúvida, destacar a definição dos marcos de política habitacional e de infraestrutura urbana. Em rápida recapitulação das ideias expostas nos parágrafos antecedentes, o projeto do Estado Econômico brasileiro sustentou o sonho industrialista e de urbanização. Com o concurso de recursos e de materiais para este viés, por óbvio as mazelas, as incongruências, e os bolsões de atraso e subdesenvolvimento foram muitos:

Industrialização sem saneamento; desenvolvimento tecnológico em setores selecionados e insuficiência dos serviços de saúde; crescimento do produto interno bruto com forte concentração de renda. A ditadura procurou, ao seu modo, enfrentar estes gargalos.

O direito à moradia é fundamental, pois ele está tutelado em normas internacionais e em plena validade na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dito isso, apesar da grande proteção constitucional, há que se falar em legislações infraconstitucionais que garantem e reforçam o direito à moradia, contudo, nota-se que há violações constantes a este direito.

Desta forma o objetivo deste trabalho em qual dispõe sobre o direito à moradia, enquanto direito fundamental primordial, deve ser amplamente respeitado na prática, sendo necessário, para tanto, que o Poder Público promova a regularização fundiária e desenvolva Políticas Públicas como diversos processos de urbanização, sempre visando a ocupação social, atendendo sempre da melhor forma as pessoas que se encontram em baixa renda, com ações mais amplas, relacionadas ao planejamento social, e o bem estar da cidade como um todo.

A crise habitacional que norteia o Brasil e a falta de uma norma efetiva e regulamentadora de moradias mostra-se ainda mais prejudicial para o Estado, ao qual a quantidade de ocupações irregulares configuram uma realidade preocupante e consequentemente evidenciam os abismos sociais que permeiam a sociedade brasileira.

O cenário brasileiro com o passar dos anos retrata cada vez mais a carência de um estado democrático de direito, em que há grandes favelas ao lado de vários condomínios de luxo e como consequência o domínio do mercado imobiliário ao qual exerce sobre os espaços urbanos, motivos que se sobrepõe aqueles que não possuem uma moradia sólida e efetiva.

Apesar das violações ao direito à moradia acontecerem não somente em âmbito nacional, como em âmbito global, sendo que o mesmo não surgiu inesperadamente e sim, por construções sociais, visa o presente estudo analisar, especificamente, os problemas habitacionais do Brasil, fazendo um paradigma entre as condições sociais econômicas, ao qual está gera um reflexo na condição de moradia e, portanto, violando normas e princípios constitucionais.

Pretende-se discutir a crise da moradia no Brasil, quais são os reais fatores que causam este problema e os meios democráticos que podem ser utilizados para solucionar e amenizar os efeitos do problema habitacional.

Portanto, os movimentos sociais que lutam pela moradia sendo elas melhorias das condições habitacionais urbanas, prioritariamente para as famílias de baixa renda em âmbito nacional são objetos de estudo da presente dissertação. Sendo assim, é importante compreender a origem, o seu desenvolvimento e a presente atuação destes movimentos sociais para a defesa do direito à moradia.

No que diz respeito aos princípios essenciais, os direitos humanos são fundamentais e primordiais à moradia sendo está adequada e amplamente tutelado pelos diplomas internacionais, sendo o Brasil signatário de vários destes diplomas, além disso, é imperioso destacar que a CRFB/88, e as normas infraconstitucionais protegem expressamente o direito à moradia.

2.1 Os direitos humanos diante da moradia adequada

A Declaração Universal de Direitos Humanos é um documento que estabelece pela primeira vez normas comuns de proteção aos direitos da pessoa humana a fim de ser observadas e seguidas por todos dentro de uma nação, ao qual deverá se manter estável, priorizando objetivos comuns a todos.

De acordo com Robert Alexy,

os direitos humanos possuem cinco características que os definem. A primeira característica é a universalidade: todo ser humano é portador de direitos humanos. A segunda característica é o caráter fundamental do seu objeto: os direitos humanos não visam proteger todos os direitos indistintamente, objetivam proteger apenas as necessidades especiais. A terceira característica é a abstração, exemplo: o direito à saúde existe, mas nem sempre é simples definir seu significado em um caso concreto¹¹⁷.

A quarta característica é o caráter moral dos direitos humanos, Alexy sustenta que um direito possui validade moral se puder ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A quinta característica dispõe sobre a prioridade: as normas jurídicas precisam respeitar os direitos humanos, e a interpretação das normas jurídicas deve ser pautada também nos direitos humanos.

¹¹⁷ ALEXY, R. *Teoria discursiva do direito*. Organização, tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 124.

Alexy conclui defendendo que são essas cinco características que distinguem os direitos humanos dos demais direitos¹¹⁸.

Portanto, essas características têm o condão de estabelecer parâmetros dentro de uma sociedade organizada, resguardando a interferência do estado dentro da esfera patrimonial, para que seja edificada com maior proteção.

A tutela internacional dos direitos humanos, em geral, surgiu a partir da necessidade de estabelecer relações pacíficas mundiais após o término da II Guerra Mundial. Os tratados de direitos humanos possuem como objetivo principal conferir proteção especial ao ser humano e se sustentam na universalidade dos direitos humanos prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹¹⁹.

Sobre a proteção internacional dos direitos humanos a ONU esclarece:

Os direitos humanos são garantidos legalmente pela lei de direitos humanos, protegendo indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana. Estão expressos em tratados, no direito internacional consuetudinário, conjuntos de princípios e outras modalidades do Direito. A legislação de direitos humanos obriga os Estados a agir de uma determinada maneira e proíbe os Estados de se envolverem em atividades específicas. No entanto, a legislação não estabelece os direitos humanos. Os direitos humanos são direitos inerentes a cada pessoa simplesmente por ela ser um humano¹²⁰.

Quando um Estado se torna signatário de um tratado de direitos humanos ocorre a relativização da soberania do Estado, pois organismos internacionais podem intervir no âmbito nacional para promover a proteção dos direitos humanos. Entretanto, para evitar conflito entre as jurisdições internacional e nacional, é de praxe que os tratados de direitos humanos contenham normas que exijam o esgotamento das vias cabíveis nacionalmente antes de permitir o acesso à jurisdição internacional¹²¹.

Sendo assim, fundamental para a ordem no âmbito nacional, ao qual se pode dar mais ênfase em suas normas internas, e que não sendo possível a sua efetivação no caso concreto utilizara de outros meios para a efetivação da soberania estatal com a finalidade de preservar e resguardar os direitos humanos.

¹¹⁸ ALEXY, R. *Teoria discursiva do direito*. Organização, tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

¹¹⁹ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O que são os direitos humanos?* Brasília-DF: ONU, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/> Acesso em 4 mar. 2022.

¹²¹ SAULE JUNIOR, N. *Op. cit.*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece a importância da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, conforme se verifica pela análise do art. 4º, inciso II, do texto constitucionais *verbis*:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege - se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

II - Prevalência dos direitos humanos¹²²

O art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Especificamente quanto ao direito à moradia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, em seu artigo 25.1, já conferiu proteção expressa ao direito à moradia¹²³.

Vejamos a literalidade do artigo 25.1:

Art. 25.1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle¹²⁴.

O direito à moradia é amplamente tutelado em âmbito internacional, como exemplos de Conferências que trataram do direito à moradia como um direito humano podemos citar: Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992); Conferência dos Direitos Humanos de Viena (1993), Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994); Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), Conferência das Mulheres de Beijing (1995), Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II de Istambul (1996)¹²⁵.

São diversos os diplomas internacionais que versam sobre o direito à moradia, portanto, para melhor compreender a proteção ao direito à moradia no âmbito internacional, é importante distinguir quais são os efeitos jurídicos e políticos que cada tipo de diploma gera. As declarações (ex: Declaração de Direitos Humanos de Viena – 1993) geram compromissos políticos, entretanto não criam deveres legais aos

¹²² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹²³ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração universal dos direitos humanos*. Brasília-DF: Unesco, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

¹²⁵ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

países signatários e não vinculam os Estados. Já os tratados e as convenções vinculam os Estados a cumprirem as obrigações pactuadas¹²⁶.

O primeiro diploma a prever o direito à moradia como um direito humano foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, posteriormente vários outros diplomas internacionais tutelaram o direito à moradia, exemplos: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); etc.¹²⁷.

O Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo assim, assumiu o compromisso de promover e proteger o direito à moradia, vejamos o teor do art. 11.1 do referido diploma¹²⁸:

Art. 11.1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida¹²⁹.

O dispositivo supracitado foi o objeto do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, realizado em dezembro de 1991. De acordo com o Comentário Geral nº 4, o direito à moradia adequada é um direito garantido a todos os indivíduos indistintamente, não podendo haver discriminação de qualquer espécie para limitar o direito à moradia¹³⁰.

Outra interpretação realizada pelo Comitê no Comentário Geral nº 4 se refere à necessidade de garantir a moradia adequada, considerando que a moradia adequada não se limita a um teto sobre a cabeça, e sim a um padrão de vida adequado, pois o direito à moradia adequada pressupõe a conjugação do direito à

¹²⁶ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹²⁷ SAULE JUNIOR, N. *Op. cit.*

¹²⁸ SAULE JUNIOR, N. *Op. cit.*

¹²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais*. Brasília-DF: ONU, 1992. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf Acesso em 4 mar. 2022.

¹³⁰ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília-DF: SDH, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/images/0022/00225430POR.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

moradia com outros direitos, tais como: segurança, dignidade, infraestrutura de qualidade, localização, e uma melhor adequação na diversidade cultural e social.

Dessa forma, o Comitê de Direitos Econômicos ao qual defende a amplitude do direito à moradia, que é um direito que deve ser garantido a todos, e deve ser garantido em conjunto com os outros direitos que se relacionam com a dignidade humana, a fim de manter a os elementos fundamentais resguardados.

O Comentário Geral nº 4 discorre sobre as características que qualificam a moradia como adequada. O primeiro pressuposto trazido pelo Comitê para que se considere a moradia como adequada é a segurança legal da posse, dessa forma, os Estados Partes devem tomar as providências necessárias para garantir a segurança jurídica de posse em relação aos domicílios que carecem de tal proteção, evitando, deste modo, remoções e despejos forçados de qualquer espécie¹³¹.

Outro requisito apontado pelo Comitê como necessário para garantir o direito à moradia adequada é a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Água potável, energia, aquecimento, iluminação e saneamento básico são exemplos de itens necessários à habitação adequada¹³².

O custo acessível para a habitação é outro requisito para a moradia adequada, significa dizer que os custos com a moradia não podem comprometer o orçamento dos indivíduos ao ponto de privá-los das outras necessidades básicas, sendo responsabilidade dos Estados Partes tomar medidas que impeçam níveis de aluguel acima da capacidade econômica da população carente; também possuem a responsabilidade de adotar demais medidas econômicas que viabilizam a aquisição da casa própria¹³³.

O Comitê considera que o conceito de moradia adequada se relaciona, também, com a habitabilidade, uma vez que a moradia deve ser apta a proteger os indivíduos do frio, umidade, calor, chuva, demais intempéries da natureza, bem como dos riscos à saúde. Além disso, a habitação deve ser acessível aos grupos vulneráveis, tais como: idosos, crianças, deficientes físicos, pessoas com problemas

¹³¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília-DF: SDH, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/images/0022/00225430POR.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

¹³² BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Op. cit.

¹³³ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Op. cit.

crônicos de saúde, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres etc.¹³⁴.

Outro fator de relevância para caracterizar a moradia adequada é a localização, segundo o Comitê. A localização é importante em dois sentidos, primeiramente deve assegurar facilidade de acesso aos locais de trabalho, bem como aos postos de saúde, escola etc. Em segundo lugar, a moradia não pode se localizar em ambientes poluídos ou que ofereçam riscos à segurança, como locais íngremes sujeitos a desabamentos, por exemplo¹³⁵.

Dessa forma, podemos concluir que o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais representa um grande avanço na compreensão e tutela jurisdicional no que diz respeito ao direito à moradia adequada.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também realizou o Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à Moradia Adequada e Despejos Forçados, em maio de 1997. Este Comentário Geral foi fundamental para a garantia internacional dos direitos humanos nos casos de despejos forçados, bem como conferiu proteção ao direito à moradia¹³⁶.

O Comentário Geral nº 7 defende, em essência, que os despejos forçados configuram violação aos direitos humanos. Determina que os despejos não podem deixar pessoas desabrigadas e vulneráveis a violações dos direitos humanos, também conferiu responsabilidade aos governos ao determinar que estes devem oferecer uma alternativa de moradia aos que sofreram o despejo (ilegal ou não), bem como reconheceu o direito de os indivíduos serem compensados por qualquer dano material ou moral pelo qual foram afetados¹³⁷.

Outro instrumento importante na proteção dos direitos humanos nos despejos forçados é o Pacto de San José da Costa Rica¹³⁸, ao qual dispõe sobre uma organização que adota um tratamento dos integrantes da (OEA) Organização de

¹³⁴ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília-DF: SDH, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/images/0022/00225430POR.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

¹³⁵ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Op. cit.

¹³⁶ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹³⁷ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹³⁸ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em 10 mar. 2022.

Estados Americanos, pois determina a proteção integral da honra e da dignidade, entre outras similares.

Conseqüentemente, tal proteção deve ser aplicada no âmbito do direito à moradia, especialmente nos casos de deslocamentos forçado, situação muito recorrente nas favelas e que geralmente ocorre de forma arbitrária. Cumpre ressaltar que o Brasil aderiu ao Pacto de San José da Costa Rica¹³⁹.

Valendo salientar o direito ao saneamento básico como parte dos direitos à cidade sustentável. A ausência da infraestrutura que possibilita o tratamento adequado dos efluentes faz com que esses resíduos vão parar em rios, em córregos e no mar, acarretando doenças e gerando custos ao Sistema Único de Saúde.

O saneamento ambiental é um termo mais amplo que saneamento básico que inclui: abastecimento de água; coleta, tratamento e disposição final de esgotos; drenagem pluvial; coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos e efluentes líquidos industriais; o controle ambiental do uso do solo, macrodrenagem, controle de vetores de doenças e de emissões atmosféricas e ainda à limpeza urbana. Diz respeito, então, aos sistemas de abastecimento de água, ao sistema de drenagem pluvial, a todo o ciclo dos resíduos sólidos e dos efluentes líquidos, desde que saem das residências e fábricas até sua destinação final e, de certa forma, a tudo que potencialmente possa causar danos ambientais ou transmitir doenças.

A Lei 11.445/2007¹⁴⁰ traz o conceito legal que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, e coloca os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas como os serviços de saneamento básico para o ordenamento jurídico brasileiro. Vejamos.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

¹³⁹ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁴⁰ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 10 mar. 2022.

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;¹⁴¹.

A destinação correta dos resíduos e efluentes é de extrema importância para os recursos hídricos da cidade. Caso contrário, os córregos, onde são depositados a matéria orgânica e o lixo, tornam-se vetores de doenças e degradam o meio ambiente circundante.

Segundo Vanderslice e Briscoe¹⁴², os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário proporcionam benefícios gerais para a saúde da população, seguindo duas vias: mediante efeitos diretos e indiretos, resultantes, primordialmente, do nível de desenvolvimento da localidade atendida. Os efeitos das intervenções de saneamento são geralmente positivos, por se constituírem em um serviço que assegura melhoria e bem-estar da população.

Não há de se falar em cidade sustentável sem a existência e o correto funcionamento da infraestrutura de abastecimento de água e da rede coletora de esgoto. Dessa forma, com o correto funcionamento das infraestruturas, os corpos de água da cidade deixam de ser vetores de doenças, podem ajudar no abastecimento

¹⁴¹ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 10 mar. 2022.

¹⁴² VANDERSLICE, J.; BRISCOE, J. Environmental interventions in developing countries: interactions and their implications. *American Journal of Epidemiology*, Oxford, v. 141, p. 135-144, 1995.

de água, abrigar vida, tornarem-se áreas de lazer e, conseqüentemente, impactar em um aumento da qualidade de vida no local.

A precariedade da infraestrutura relacionada ao saneamento ambiental é ainda mais preocupante nos núcleos urbanos informais, que, por sua característica informal, acabam preteridos nos programas de dotação de infraestrutura de coleta de esgoto. O volume de investimentos necessários para implementar tal infraestrutura são vultuosos e não costumam ser alocados a essas áreas. Ao fim, a situação calamitosa perdura e os núcleos urbanos informais, já carentes em infraestrutura, prosseguem sem investimentos adequados à superação de sua situação atual. Dessa forma, expõe-se a situação de insustentabilidade desses espaços, não sendo possível uma cidade sustentável se está vira as costas para o problema da falta de saneamento dos núcleos urbanos informais.

O crescimento e desenvolvimento requer as necessidades de infraestrutura urbana, pois ela auxilia o funcionamento e dá respostas às demandas populacionais. Uma infraestrutura de qualidade torna-se fundamental para o funcionamento da cidade, promovendo, assim, o desenvolvimento social e econômico.

Neste sentido Puppi, dispõe que a infraestrutura urbana é um termo geral, constituído por todos os subsistemas que fazem a cidade funcionar. Vejamos.

Esse sistema de infraestrutura é constituído por alguns subsistemas: sistema viário; sistema de drenagem pluvial; sistema de abastecimento de água; sistema energético e sistema de comunicação. Subsistemas esses essenciais para que uma cidade possa fluir evitando o surgimento de alagamento de ruas, congestionamento de trânsito e falhas nos serviços de atendimento à população por parte do poder público, etc.¹⁴³.

No mesmo sentido a Lei 6.766/1979 enuncia o que considera infraestrutura urbana básica, para o parágrafo quinto do artigo segundo:

Art. 2º [...]

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação¹⁴⁴.

¹⁴³ PUPPI, I. C. *Estruturação sanitária das cidades*. Curitiba: Editora UFPR; São Paulo: Cetesb, 1981, p. 32.

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

A existência de subsistemas, ou nos termos da Lei 6.766/1979, os equipamentos urbanos, é o que dá corpo ao ente que chamamos cidade. Dessa forma, a infraestrutura urbana é essencial para a vida urbana. É através do sistema viário que os automóveis privados e coletivos circulam, e é através dele que nos locomovemos de A até B. Os sistemas de comunicação são essenciais na cidade moderna para manter as redes de informação que são, em parte, utilizadas pela própria Administração Pública. Os sistemas de drenagem permitem o controle dos alagamentos e também o controle da temperatura dentro da cidade.

A promoção da infraestrutura urbana dá a possibilidade de uma vida urbana qualificada. Sua promoção em assentamentos informais é essencial no combate à segregação territorial, visando à diluição da fronteira entre a cidade formal e informal, além de facilitar o comércio, gerando incremento na atividade econômica. Da mesma forma, também mitiga os riscos de deslizamentos e desabamentos, aumentando a qualidade de vida das pessoas que acham moradia nessas localidades.

Pensando nos espaços informais altamente densos em ocupação do solo, dificilmente após a ocupação humana consiga-se criar um sistema viário tradicional, composto por vias locais e arteriais, através das quais são oferecidos os outros serviços públicos paralelamente, que utilizam o sistema viário como eixo estruturante – por exemplo, os sistemas de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo, energia elétrica, comumente são oferecidos em paralelo ao sistema viário, que reservou aquele espaço e possibilitou o oferecimento da infraestrutura urbana¹⁴⁵.

Dito isto, nota-se que os núcleos urbanos informais carecem da maioria das infraestruturas urbanas consideradas essenciais ao desenvolvimento urbano, e chama-se atenção ao sistema viário que funciona como um eixo estruturante dos demais serviços urbanos, que, no caso dos núcleos urbanos informais, não compreendem efetivamente um eixo estruturante de oferta de serviços e mobilidade. Portanto, parte importante da luta contra a segregação espacial está em adotar projetos que deem urbanidade a esses espaços, qualificando a vida urbana e, conseqüentemente, aumentando a qualidade de vida das pessoas.

Destaca-se a promoção de transporte público adequado e frequente que conecte os espaços da cidade frente aos seus usos é essencial à cidade sustentável.

¹⁴⁵ KILKAMP, A. M. *Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades*. 2021. 177 p. Trabalho Conclusão do Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

Ocasionalmente, precisa-se deslocar de um lado a outro, ou mesmo diariamente para ir ao trabalho, ou seja, o transporte é uma função essencial da cidade.

O homem necessita conviver com outros homens e realizar atividades diversas, como trabalho, estudo e lazer, e disso decorre a necessidade de deslocamento interurbano.

A Constituição Federal estabelece que saúde e educação são serviços públicos de acesso universal e igualitário. Uma educação de boa qualidade interfere positivamente na qualificação dos futuros trabalhadores e na formação crítica para os estudantes e oferece oportunidades, bem como desenvolve capacidades. O acesso aos serviços públicos básicos é vital para o funcionamento de uma cidade sustentável, nas balizas do art. 2º do Estatuto da Cidade¹⁴⁶.

Conectando com o tópico anterior, o oferecimento de infraestrutura urbana está intimamente ligado ao aumento da oferta de transportes, tanto privado como público, bem como o acesso aos serviços públicos, importantes para qualquer cidadão. Dessa forma, se existente a infraestrutura viária, pode-se acessar transportes que conectam cidadãos aos serviços públicos, ou seja, pode-se acessar de forma digna o trabalho, o lazer, bem como levar os filhos à escola ou ao serviço de saúde.

Nos núcleos urbanos informais a situação descrita acima é complicada pela falta de infraestrutura existente e, não raro, pela indisponibilidade de serviços públicos próximos, como o transporte público e outros, dificultando o acesso à serviços urbanos e furtando a possibilidade de fruição dos serviços dos quais também é contribuinte.

Nota-se que os núcleos urbanos informais carecem da maioria das infraestruturas urbanas consideradas essenciais ao desenvolvimento urbano, e chama-se atenção ao sistema viário que funciona como um eixo estruturante dos demais serviços urbanos, que, no caso dos núcleos urbanos informais, não compreendem efetivamente um eixo estruturante de oferta de serviços e mobilidade. Portanto, parte importante da luta contra a segregação espacial está em adotar projetos que deem urbanidade a esses espaços, qualificando a vida urbana e, conseqüentemente, aumentando a qualidade de vida das pessoas.

Portanto o acesso ao transporte de forma segura e acessível é uma meta a ser aplicada pelas cidades no caminho de sua sustentabilidade. Assim, os núcleos urbanos informais representam um ponto de atenção nesse sentido, já que são

¹⁴⁶ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

formados de forma espontânea, geralmente com vias inadequadas à circulação de veículos de grande porte, demandando soluções por parte do poder público para o oferecimento do serviço de transporte que seja apropriado às condicionantes espaciais existentes.

A regularização fundiária está relacionada a condições de utilização de uma determinada área, onde são colocadas sob análise os direitos de propriedade e posse do local. Pode ser conceituada como: “o processo de verificação da situação da propriedade e posse de áreas urbanas ou rurais, públicas ou privadas que se formaram em desacordo com as normas legais que regulam a matéria”¹⁴⁷. Em última análise, a regularização fundiária tem como pretensão transmutar as ocupações irregulares em domínio e posse legítimas.

É importante frisar que as ocupações irregulares são compostas geralmente por populações de baixa renda que embora tenham construído suas casas nessas áreas, esses grupos deram função social à uma propriedade que se encontrava sem utilidade, tornando-a sua moradia. Portanto, essa posse precária deve ser reconhecida e legitimada ante o decurso do tempo, incumbindo ao Estado dispor de mecanismos eficazes para concretizar o direito à moradia¹⁴⁸.

Nessa perspectiva, na tentativa de concretizar o direito fundamental à moradia diversas normas foram elaboradas ao longo dos anos com intuito de regularizar as áreas ocupadas irregularmente.

Conclui-se, portanto, que a moradia adequada é um direito humano tutelado fortemente no âmbito internacional e nacional, sendo está uma construção coletiva de todos, uma vez que o Brasil é signatário de diversos diplomas internacionais que protegem o direito à moradia, torna - se evidente a necessidade da adoção, pelo governo brasileiro, de medidas capazes de garantir a proteção da moradia adequada em âmbito nacional e internacional.

2.2 O direito fundamental a moradia como um princípio constitucional

A ausência de políticas públicas efetivas desencadeia múltiplos problemas nas ocupações irregulares, os quais dificultam o acesso à moradia pela população

¹⁴⁷ PEDROSO, A. *Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes*: Lei nº 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 5, p. 14.

¹⁴⁸ PEDROSO, A. Op. cit.

carente. Conforme já exposto, incumbe ao Poder Público a prestação substancial deste direito fundamental, que ocorre, dentre outras formas, pelo reconhecimento da função social da posse.

Com efeito, a posse não deve ser compreendida como uma simples exteriorização da propriedade, porquanto através desse instituto, milhões de brasileiros, sobretudo os conglomerados habitacionais precários, concretizam o seu direito à moradia.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a regularização das ocupações informais é uma tarefa complexa que demanda uma política nacional de apoio e o entendimento dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como, a participação da sociedade civil, tendo como finalidade possibilitar aos grupos segregados o exercício de seus direitos fundamentais.

Definido assim, como inerentes à proteção a dignidade da pessoa humana, sendo que sua primordial finalidade é o respeito, reprimindo qualquer forma de menosprezo e recebendo total proteção estatal e as garantias mínimas para o melhor desenvolvimento humano.

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, na obra “Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”, conceituam os direitos fundamentais da seguinte forma:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual¹⁴⁹.

Dessa forma, os direitos fundamentais são aqueles tutelados em âmbito constitucional. O direito à moradia é tutelado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição¹⁵⁰.

É importante destacar que o art. 6º da Constituição Federal, que protege expressamente o direito à moradia, está inserido dentro do Capítulo II (Dos Direitos

¹⁴⁹ DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 49.

¹⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

Sociais) que, por sua vez, está inserido no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais)¹⁵¹. Portanto, verifica-se que a Carta Magna define expressamente o direito à moradia como um direito fundamental.

Os princípios constitucionais devem ser observados por todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no desempenho de suas atividades, não se tratando de uma faculdade, e sim de uma obrigação. É preciso reconhecer a devida importância dos princípios constitucionais para que se possa alcançar a justiça social no Brasil¹⁵².

Valorizar os princípios constitucionais consiste em reconhecer a necessidade de proteger dignidade humana e de diminuir os abismos sociais que permeiam nosso país. Diversas garantias constitucionais sustentam a proteção do direito à moradia, podemos citar como exemplos: a cidadania, a dignidade humana, a democracia, a igualdade, a harmonia social etc.¹⁵³.

Pela análise do art. 1º, incisos II e III, da CF / 88, constata-se que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República Federativa do Brasil, segue a redação dos referidos dispositivos legais:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...] II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;¹⁵⁴.

A proteção da cidadania baseia-se na necessidade de garantir condições mínimas de vida digna aos indivíduos, sendo a moradia adequada um pressuposto necessário para se alcançar a dignidade. Portanto, a defesa da cidadania inclui a tutela do direito à moradia adequada¹⁵⁵.

A dignidade da pessoa humana também se relaciona fortemente com o direito à moradia adequada, uma vez que a dignidade humana só é alcançada quando os requisitos da moradia adequada estão presentes. Além disso, a dignidade humana reforça a titularidade do direito à moradia aos grupos vulneráveis, que não podem

¹⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁵² SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabrís, 2004.

¹⁵³ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

¹⁵⁵ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

sofrer discriminações capazes de restringir o acesso à moradia adequada. Cumpre acrescentar, ainda, que a dignidade humana protege o direito dos indivíduos sujeitos a ações de despejo e deslocamentos forçados¹⁵⁶.

Diante da problemática existente sobre a dificuldade de garantir o direito à moradia adequada a todos, surge o questionamento sobre o respeito à igualdade nos casos em que o Poder Público promove políticas habitacionais que favorecem os indivíduos que se encontram em estado de pobreza ou miséria. A adoção de medidas governamentais no sentido de destinar recursos públicos para financiar políticas habitacionais para pessoas hipossuficientes configura afronta ao princípio da igualdade?¹⁵⁷.

A reflexão sobre o tema se torna mais clara diante do reconhecimento do fato de que o Brasil é marcado por desigualdades sociais abissais, tais desigualdades se refletem no direito à moradia da seguinte forma: enquanto de um lado percebe-se a presença de moradias luxuosas, do outro lado há a presença de favelas, cortiços e moradias precárias. Portanto, diante de um quadro de desigualdade tão marcante, políticas públicas que garantam a moradia adequada aos financeiramente carentes é uma necessidade que se impõe para corrigir tal desigualdade¹⁵⁸.

Outro princípio que deve ser respeitado na garantia ao direito à moradia é o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal. O princípio em tela é importante na defesa do direito à moradia porque em muitos casos os conflitos envolvendo a moradia são coletivos e envolvem um número significativo de pessoas, como, por exemplo, os deslocamentos realizados para atender a interesses do governo (construção de obras, rodovias etc.)¹⁵⁹.

Sendo está a situação, a melhor opção é buscar solucionar o problema de forma pacífica, para tanto, é necessário envolver a população afetada no processo de tomada de decisões, que pode ocorrer por meio de mecanismos de consulta à população, audiências públicas, negociação etc.¹⁶⁰. O importante é garantir o devido processo legal e a ampla defesa para evitar situações arbitrárias que resultem em violação de direitos inerentes da população afetada.

¹⁵⁶ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁵⁷ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁵⁸ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁵⁹ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁶⁰ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

O respeito aos princípios constitucionais gera a proteção do direito à moradia adequada. Para aferir a efetividade do cumprimento ao direito à moradia adequada, deve-se levar em consideração alguns fatores. O primeiro fator que deve ser analisado é se o direito à vida está sendo respeitado, uma vez que a moradia adequada pressupõe a existência de condições que garantam a saúde e a vida dos indivíduos, assim, não se pode admitir a existência de moradias localizadas em áreas com risco de desabamento, enchente, ou que não possuam o mínimo de salubridade¹⁶¹.

Outros fatores também são de grande relevância para a garantia do direito à moradia adequada, a paz social no ambiente habitacional é um deles. Os serviços de saneamento básico, o acesso à água potável e medidas preventivas de doenças são fatores que também devem ser observados no cumprimento efetivo do direito à moradia adequada¹⁶².

O art. 6º da Constituição Federal não deixa dúvida sobre a existência do direito à moradia, entretanto a simples existência deste direito no texto constitucional não é suficiente, é preciso que esta norma seja dotada de eficácia jurídica. Portanto, se faz necessária a adoção, por parte do Poder Público, das medidas que efetivamente cumpram o direito à moradia, como, por exemplo, a realização de políticas urbanas e habitacionais que garantam o acesso à moradia aos grupos vulneráveis, bem como a melhoria das condições habitacionais da população que reside em situações precárias¹⁶³.

É importante destacar que o direito à moradia, por ser um direito fundamental, possui aplicação imediata, por força do art.5º, § 1º, da Constituição Federal, que assim determina:

Art.5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo- se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata¹⁶⁴.

¹⁶¹ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁶² SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁶³ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

Dessa forma, percebe-se que o direito à moradia, enquanto norma jurídica, impõe ao Poder Público e à sociedade em geral o dever de não obstaculizar tal direito, sendo responsabilidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a proteção do direito à moradia¹⁶⁵.

A Constituição Federal atribui à União a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano, vejamos o teor do art.21, inciso XX, da CF / 88: “Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”¹⁶⁶.

As diretrizes instituídas pela União devem ser seguidas não somente pelos órgãos federais, mas também pelos órgãos estaduais e municipais, até mesmo porque o art. 23, inciso IX, do texto constitucional, determina que a União, os Estados e os Municípios possuem a competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Sendo assim, não há dúvida de que a responsabilidade pela efetivação do direito à moradia pertence a todos os entes públicos¹⁶⁷.

Para proteger o direito à moradia, a União também deve estabelecer diretrizes acerca da política fundiária, pois, no Brasil, a disputa por terras é muito grande, e a dificuldade de acesso à terra gera muitos conflitos que resultam, na maioria das vezes, em violência, e até mesmo na morte de vários indivíduos envolvidos nesses conflitos. Tendo em vista que uma parcela significativa da população encontra sérias dificuldades de acesso à terra, a União deve observar o cumprimento da função social da propriedade para garantir que a terra seja utilizada de forma produtiva¹⁶⁸.

O texto constitucional já possui diversas diretrizes importantes para a proteção do direito à moradia. A determinação para que se promova a política habitacional de maneira integrada com a política urbana, de saneamento básico e de transporte é um dos exemplos. Outra diretriz importante consiste na determinação que impõe o reconhecimento do direito à moradia aos grupos vulneráveis, sendo vedada qualquer forma de discriminação que possa dificultar o acesso à moradia adequada¹⁶⁹.

¹⁶⁵ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁶⁷ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁶⁸ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁶⁹ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

Quanto à responsabilidade do Estado na proteção do direito à moradia, podemos verificar que tal responsabilidade abrange os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O art.24, inciso I, da Constituição Federal, prevê a competência dos Estados para legislar sobre o direito urbanístico em conjunto com a União e o Distrito Federal. Sendo assim, a legislação estadual deve conter projetos habitacionais, a destinação de recursos e demais providências para solucionar os problemas habitacionais¹⁷⁰.

Não raramente, a legislação estadual dificulta - ou até mesmo impede - a concretização do direito à moradia por possuir regras muito rígidas quanto ao meio ambiente. Claramente as normas de proteção ao meio ambiente são de grande relevância, entretanto não se pode desconsiderar que o direito à moradia, assim como o direito ao meio ambiente, é tutelado pela Constituição Federal. Dessa forma, é necessário que o direito ao meio ambiente seja compatibilizado com o direito à moradia¹⁷¹.

A responsabilidade estadual no âmbito do Poder Executivo está prevista no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;¹⁷².

Para analisar a responsabilidade do Estado na esfera do Poder Judiciário é importante destacar o art. 24, inciso X, da CF/88, cujo teor é o seguinte:

Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;¹⁷³.

Pela análise do dispositivo legal supramencionado, podemos destacar algumas medidas que os Estados podem utilizar para garantir a devida proteção ao direito à moradia no âmbito do Poder Judiciário. A criação de varas especializadas e juizados especiais para tratar dos litígios urbanos; a valorização da negociação e da

¹⁷⁰ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁷¹ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

¹⁷² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁷³ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

conciliação na solução dos litígios; o incentivo à inspeção judicial nos locais onde há conflito por terras; a garantia da proteção física das pessoas afetadas por remoções forçadas; e a capacitação dos operadores do direito para conscientizá-los acerca da importância de respeitar o direito à moradia são alguns exemplos de medidas que os Estados podem adotar para tutelar o direito à moradia de forma eficaz¹⁷⁴.

Os Municípios também possuem a responsabilidade de zelar pela proteção do direito à moradia, vejamos o teor do art. 30 I, incisos I, II e VIII da Constituição Federal:

Art.30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;¹⁷⁵.

Outro dispositivo do texto constitucional de grande relevância quanto à responsabilidade do Município referente ao direito à moradia é o art.182, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁷⁶.

Conforme se verifica pela leitura dos dispositivos constitucionais supramencionados, o Município é um ente federativo com grande responsabilidade no desenvolvimento urbano, devendo, portanto, desenvolver políticas habitacionais em âmbito local, por meio do Plano Diretor, com o intuito de promover a justiça social no setor habitacional, tutelando e protegendo o direito à moradia, especialmente aos grupos sociais vulneráveis¹⁷⁷.

Diante do exposto, podemos concluir que o direito à moradia é um direito fundamental, visto que é tutelado constitucionalmente, e que deve ser respeitado pelas demais legislações e por todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹⁷⁴ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

¹⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

¹⁷⁷ SAULE JUNIOR, N. Op. cit.

Posto que, somente com a integração dos entes no sentido de proteger o direito à moradia, bem como por meio da atuação compatibilizada de todos os Poderes Públicos, é que podemos alcançar um quadro de eficaz proteção ao direito à moradia adequada, mesmo sendo um grande desafio.

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Inicialmente, cumpre esclarecer que a regularização das ocupações informais é uma tarefa complexa que demanda uma política nacional de apoio e o entendimento dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como, a participação da sociedade civil, tendo como finalidade possibilitar aos grupos segregados o exercício de seus direitos fundamentais^{178,179}.

Deste modo presente capítulo encontra-se no estabelecimento da regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia. Para tanto será destacada a lei 13.465/2017¹⁸⁰, a qual estabelece um novo paradigma de regularização fundiária. Pretende-se analisar os principais conceitos, políticas e instrumentos previstos na legislação que permitam a inclusão socioespacial em áreas de ocupação irregular, garantido o direito à moradia.

Deve-se enfatizar que as ocupações informais são geralmente pessoas de baixa renda que embora tenham construído suas casas nessas áreas, esses grupos deram função social à uma propriedade que se encontrava sem utilidade, tornando-a sua moradia. Portanto, essa posse precária deve ser reconhecida e legitimada ante o decurso do tempo, incumbindo ao Estado dispor de mecanismos eficazes para concretizar o direito à moradia.

Deste ponto de vista, na tentativa de concretizar o direito fundamental à moradia diversas normas foram elaboradas ao longo dos anos com intuito de regularizar as áreas ocupadas irregularmente.

Valendo salientar que o estado passou por grandes transformações no último século. Ou seja, de uma concepção liberal para uma visão social, podendo ser considerado Estado Democrático e Social de Direito. Dessa forma, as políticas públicas cumprem um papel essencial na efetivação das promessas constitucionais,

¹⁷⁸ SOUZA, A. S. R.; ARAUJO, M. M. (Org.). *Estudos avançados de direito à moradia*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

¹⁷⁹ TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen> Acesso em 20 set. 2022.

¹⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

como forma de promoção de direitos e do bem comum, sobretudo no caso dos direitos de segunda geração.

A concepção de normalização dos direitos de uso da terra está intrinsecamente ligada às garantias constitucionais dos direitos e garantias dos cidadãos, como o direito de propriedade e seus desdobramentos em termos de funções sociais, este direito está previsto no art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos XXII e XXIII. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;¹⁸¹.

No mesmo sentido o direito à moradia, por sua vez, está previsto no art. 6º, caput, da referida Carta Magna. Vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição¹⁸².

Forma-se o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis, são sistemas de proteção de direitos humanos reconhecidos, internacional e nacionalmente, como direitos humanos, além de serem considerados como os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como sob o prisma ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e

¹⁸¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁸² BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

reposição de áreas verdes). Essa política urbana deve ter também como meta a regularização fundiária, visando a conferir uma segurança jurídica à população moradora *dos* assentamentos.

Outro ponto de referência dentro da legislação brasileira para a análise do direito à moradia é o Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001, que possui o intuito de possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira sustentável.

Regulando efetivamente os artigos 182 – que estabelece a política de desenvolvimento urbano pelo poder municipal com o objetivo de possibilitar as funções sociais da cidade – e 183 – que estabelece a aquisição do domínio de área urbana ocupada por cinco anos ininterruptos, permitindo a regularização fundiária de áreas negligenciadas – da Constituição, a lei introduz no ordenamento pátrio instrumentos de uma nova política urbana. Vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais¹⁸³.

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

¹⁸³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião¹⁸⁴.

As políticas públicas também são resultado da correlação de forças na sociedade. Para o Estado colocar em prática determinada política pública, é, muitas vezes, necessária toda uma pressão e mobilização popular. Por isso, podem-se considerar as políticas públicas como sendo um processo resultado do contexto histórico e social de determinado período. Destaca-se, também, que cabe ao Poder Executivo a efetivação das políticas públicas, por mais que o Legislativo seja responsável por determinada regulamentação normativa. No entanto, não se podem considerar as políticas públicas por parte do Estado como uma abstração, mas sim como resultado da sociedade de classe. Segundo Offe e Ronge, a política do Estado tem como objetivo “criar e preservar as condições sob as quais possa perpetuar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos¹⁸⁵.

No ano 2009 surgiu no ordenamento jurídico a lei 11.977/2009¹⁸⁶ que instituiu o Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida e regramentos para a regularização fundiária urbana, tratando no seu artigo 59 do instituto da legitimação da posse direta para fins de moradia através do registro no cartório de imóveis. Contudo, referida lei foi parcialmente revogada, inclusive no que tange ao instituto da legitimação da posse, pela Lei 13.465/2017 que alterou substancialmente as questões relativas à regularização fundiária urbana e trouxe em seu arcabouço vários instrumentos legais, os quais visam garantir a segurança da posse.

Os objetivos de regularizações fundiárias trazidos pela lei 13.465/2017 destaca a novel legislação tem como escopo efetivar a titulação de ocupações, bem como

¹⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

¹⁸⁵ OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. (Org.). *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-137.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

inserir os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. Para tanto, conforme previsão do seu artigo 9º, a nova definição de Regularização Fundiária Urbana (REURB) descreve o instituto como conjunto “de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”¹⁸⁷.

No ano de dois mil e vinte e um foi promulgada a Lei nº 14.118/2021¹⁸⁸: “Programa Casa Verde e Amarela que foi um resultado da Medida Provisória nº 996/2020, que foi convertida na Lei nº 14.118/2021. O PCVA se assemelha ao PMCMV, pois é voltado às ações de natureza habitacional com o objetivo de substituí-lo. Tanto o é, que não foram produzidas mudanças substanciais entre os dois programas. O novo diploma legal busca conciliar os interesses econômicos, aquecendo o setor da construção civil e, concomitantemente, preocupou-se com a satisfação dos direitos de cunho social, destacando-se o direito à moradia, similarmente à Lei nº 11.977/2009¹⁸⁹. É o que se percebe no artigo 1º, caput, da lei:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural¹⁹⁰.

Do artigo citado, verifica-se que o teto dos beneficiados foi ampliado, passando de R\$4.650,00, no PMCMV (artigo 1º da Lei nº 11.977/2009)¹⁹¹, para R\$7.000,00 às famílias residentes em áreas urbanas e para R\$84.000,00 anuais para famílias residentes em áreas rurais, no PCVA. O artigo 2º da Lei nº 14.118/2021¹⁹² traça as diretrizes do programa, demonstrando preocupação com questões sociais tocantes à política habitacional, pois, trouxe, por exemplo, a habitação em seu sentido amplo de

¹⁸⁷ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Regulamenta o programa minha casa minha vida. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 7 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 20 out. 2022.

¹⁸⁸ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 mar. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em 10 mar. 2022.

¹⁸⁹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Op. cit.

¹⁹⁰ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Op. cit.

¹⁹¹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Op. cit.

¹⁹² BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Op. cit.

moradia, abarcando aspectos físicos, urbanísticos, fundiários, econômicos, sociais, culturais e ambientais, e traçou como diretriz o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia. No que diz respeito aos objetivos, a lei os previu expressamente no artigo 3º. Vejamos:

Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edifício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela¹⁹³.

Merece destacar o que diz o artigo 3º, II, que representa uma novidade em relação ao PMCMV, pois prevê a possibilidade de realização de melhorias do estoque existente de moradias. Uma interpretação conjunta deste inciso II com o artigo 2º, II, do mesmo diploma legal, permite constatar que a moradia foi concebida de forma ampla, abarcando aspectos relativos à infraestrutura do imóvel, não se resumindo a ter um teto.

Ainda, no artigo 4º, a Lei do PCVA atribui ao Poder Executivo federal o papel de definir aspectos necessários à efetivação da lei, entre os quais, destaca-se os grupos de renda familiar, regulamentado pelo Decreto nº 10.600/2021¹⁹⁴.

Em relação as faixas de renda, ressalte-se que o PCVA, nos termos do artigo 2º, I, do Decreto nº 10.600/2021, suprimiu a faixa 1 de renda do PMCMV, que apresentava os maiores índices de inadimplemento. Essa faixa era destinada às famílias cuja renda máxima era até R\$1,8 mil, o que diminuirá o subsídio estatal

¹⁹³ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 mar. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14118.htm Acesso em 10 mar. 2022.

¹⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 15 fev. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10600.htm Acesso em 10 mar. 2022.

concedido aos mais pobres, pois a faixa 1 do PMCMV contava com subsídios de até 90%, o que, com a supressão, não é mais possível.

No pertinente à regularização fundiária urbana, a Lei do PCVA dispõe, no artigo 6º, §1º, I17, que a União poderá subvencionar a Reurb-S, e, no artigo 8º, IV18, resta disposto que valores relativos à regularização fundiária urbana poderão compor o valor de investimento da operação. Observa-se, portanto, que a Lei nº 14.118/2021¹⁹⁵ prevê recursos a serem destinados à regularização fundiária urbana. Com o novo programa, as unidades habitacionais inacabadas, cujas obras foram paradas, serão retomadas nos moldes no PCVA. Quanto aos beneficiários do PMCMV, os negócios realizados permanecem regidos pela Lei nº 11.977/2009¹⁹⁶.

É possível entrever que o problema do “Programa Casa Verde e Amarela” é que ele comete o mesmo equívoco de seu antecessor, “Minha Casa, Minha Vida”, pois, sob o pretexto de buscar efetivar o direito à moradia, acaba privilegiando aspectos econômicos em detrimento do direito fundamental à moradia.

Desta forma, a regularização fundiária não visa apenas a segurança da posse, mas a construção de um aparato social através de melhoria de serviços públicos, intervenções urbanísticas planejadas e políticas voltadas ao âmbito socioeconômico. Isso fica claro no artigo 10 da lei, onde estão elencados uma série de objetivos, os quais possuem caráter de observância obrigatória por todas as esferas do Estado, isto é, tanto os municípios, os estados, Distrito Federal e a União devem atuar em suas instancias administrativas, em conformidade com o que dispõe a lei.

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - Identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;**

¹⁹⁵ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 mar. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em 10 mar. 2022.

¹⁹⁶ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

- II - Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**
- IV - **Promover a integração social e a geração de emprego e renda;**
- V - Estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - **Garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**
- VII - **garantir a efetivação da função social da propriedade;**
- VIII - **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**
- IX - Concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (grifo nosso)¹⁹⁷.

Portanto, para compreender a atuação do Estado por meio das políticas públicas é fundamental ter a noção das disputas que ocorrem no interior do Estado. Inclusive, no caso das administrações populares, nem sempre é consenso o atendimento de políticas públicas às classes trabalhadoras, ou melhor, é sempre um embate acirrado para o predomínio de uma visão popular nas ações estatais. Neste sentido, observando o Estado, Maria da Glória Gohn diz que não se pode ter uma visão maquiavélica do Estado, “Não o vemos como um bloco monolítico. Há tensões e lutas. As administrações populares fazem parte deste processo. Elas não ganharam seu espaço por concessão, mas através de lutas”¹⁹⁸.

Nesse cenário, a Reurb surgiu no ordenamento jurídico com o intento de aumentar os mecanismos disponíveis ao Poder Público que tem como pressuposto à garantia do direito à moradia de forma adequada, através da segurança jurídica da posse e de políticas públicas atenuantes da segregação socioespacial existente, vez que abrange as questões correlatas à uma moradia adequada, tais como, medidas de urbanização, ambientais e sociais. Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017¹⁹⁹ enumera

¹⁹⁷ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Regulamenta o programa minha casa minha vida. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 07 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm Acesso em 20 out. 2022.

¹⁹⁸ GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991, p. 12.

¹⁹⁹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização

em rol exemplificativo vários instrumentos que podem ser utilizados no processo de Regularização Fundiária urbana, tais como, usucapião, concessão de direito real de uso, a desapropriação por interesse social, a legitimação fundiária, a legitimação de posse, dentre outros. Os quais em sua maioria buscam reconhecer a posse como relação jurídica merecedora de regularização.

Nesse ínterim, percebe-se que a Lei 13.465/2017 trouxe diversos dispositivos com o intuito de solucionar os conflitos fundiários por meio da mediação, facultando a utilização de diversos mecanismos para efetivar o direito à moradia, tais quais, a câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Vale salientar a promoção do saneamento básico como um direito social e por isso, por meio do Poder Público, passa pela compreensão dos limites que permeiam as políticas públicas, suas contradições e as tensões necessárias para que o Estado as promova efetivamente. Assume-se as políticas públicas como materialização da correlação de forças dentro do Estado, concepção de Poulantzas, analisado por Fleury²⁰⁰, reconhecendo que dentre essas forças, uma é a dos movimentos sociais que tencionam as estruturas e relações, forçando importantes conquistas nos processos históricos.

Destaca o doutrinador Paim²⁰¹ que o movimento propunha uma legislação sanitária e o saneamento do meio, para o enfrentamento de epidemias e da mortalidade, constituindo as bases do que se reconhece como Saúde Pública, mas também faz ressalva quanto a participação privada nas ações. Vejamos.

O campo da Saúde Pública que se vem desenvolvendo, desde a passagem do feudalismo para o capitalismo e, especialmente, a partir da Revolução Industrial, sofre as influências de determinantes sociais e passa por recomposições, em função de novas relações entre a sociedade e o Estado. Nesse contexto, a sociedade europeia foi atravessada por um conjunto de movimentos ideológicos e sociais que, aliados à ação política e à produção

fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²⁰⁰ FLEURY, S. A natureza do estado capitalista e das políticas públicas. In: _____. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 11-57.

²⁰¹ PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: _____. *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília-DF: MCidades, 2014. cap. 5, p. 29-66. (Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, 7).

de conhecimentos, influenciam a conformação da Saúde Pública hegemônica²⁰².

No mesmo sentido o Doutrinador Carvalho, dispõe que:

As transformações sociais e econômicas desse momento histórico trouxeram à tona a concepção de solidariedade como fundamento da ação do Estado. Vale ressaltar que a solidariedade apesar de ser um valor já enraizado por meio dos ideais de fraternidade consolidados pela Revolução Francesa, até então estava ligada às noções de filantropia e, desse modo, dissociada do núcleo condutor de políticas públicas²⁰³.

No campo dos direitos humanos, direito à água e ao esgotamento sanitário estão assim estabelecidos: os Estados devem respeitar, proteger e cumprir. O que sugere uma postura do Poder Público em respeitar o gozo do direito à água, impedir que terceiros, como as corporações, interfiram ou limitem esse direito, e adotar as medidas necessárias para alcançar a plena realização do direito à água²⁰⁴.

Assim sendo o doutrinador Albuquerque ao defender o acesso universal à água e ao esgotamento sanitário, detalha melhor:

No caso dos direitos à água e ao saneamento [esgotamento sanitário], a obrigação de respeitar determina que os Estados não devem impedir que as pessoas que já beneficiam dos direitos de continuar a fazê-lo, por exemplo através da venda de terras onde há uma fonte de água usuários impedindo pode continuar a acessá-lo sem fornecer uma alternativa adequada. A obrigação de proteger os direitos à água e ao saneamento [esgotamento sanitário] sugere que os Estados devem evitar a contaminação das fontes de água por agentes externos. A obrigação de realizar o direito à água e saneamento [esgotamento sanitário] exige que os Estados garantam as condições necessárias para que todos possam desfrutar deste direito²⁰⁵.

Desta forma, apesar desses deveres serem reconhecidos internacionalmente, não são isolados os casos de desapropriação de comunidades tradicionais de suas terras das quais o mercado especulativo se apropriou e os casos de omissão dos Estados frente aos interesses privados.

Para que os direitos à qualidade ambiental sejam exercidos é necessário, dentre outras medidas, que o atendimento de serviços básicos (como os de saneamento básico) seja prestado com a devida qualidade e abranja toda a

²⁰² PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: _____. *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília-DF: MCidades, 2014. cap. 5, p. 29-66. (Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, 7), p. 32.

²⁰³ CARVALHO, V. M. de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 10. (Coleção direito econômico e desenvolvimento, 1).

²⁰⁴ COHRE. *A efetivação do direito à água e ao saneamento no Brasil*. Brasília-DF: [s.n.], 2008.

²⁰⁵ ALBUQUERQUE, C. de. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. da P. *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília-DF: Ipea, 2015, p. 27.

população, independentemente de sua localização²⁰⁶. Desde os anos 1970, o movimento da Reforma Sanitária Brasileira tem afirmado que a pobreza e a desigualdade social são obstáculos a uma boa condição de saúde. Por isso, hoje, como antes, é preciso articular um projeto nacional de desenvolvimento que seja promotor da saúde em suas dimensões individual e coletiva²⁰⁷. Mas o projeto nacional de desenvolvimento, como se pode perceber tem sido atrelado à organização das forças capitalistas e se comporta conforme as regras ditadas.

Assim sendo, o reconhecimento do saneamento básico como um direito, fica secundarizado, ou até mesmo inviabilizado pela priorização de políticas econômicas, e termina não saindo do âmbito dos discursos, com dificuldade para ser formalmente reconhecido e quando o é com dificuldade muito maior para ser promovido.

Albuquerque²⁰⁸ considera que o reconhecimento explícito e a consagração legal dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são relativamente de rápida e fácil resolução, frente a outras questões muito mais complexas que se colocam após ou paralelas a esta etapa inicial. A autora explica que uma delas é a determinação do significado concreto, às implicações práticas do reconhecimento desses direitos, para fins da elaboração e da avaliação de políticas públicas em matéria de água e esgoto, e a outra questão, quando se passa à fase de utilização do marco normativo do direito, é examinar com lupa políticas públicas e realidades nacionais e locais, podendo resultar no desenho de novas políticas setoriais.

Tais políticas devem estar sob a luz dos princípios da universalidade, equidade, integralidade, titularidade municipal, participação e controle social, intersetorialidade, qualidade dos serviços, só assim podendo atingir o padrão ótimo nos serviços públicos de saneamento básico. Tal padrão, no entanto, está basicamente na formalidade, sendo necessária, mas não suficiente. Muitas políticas brasileiras, foram construídas em função das lutas sociais, mas forças inerciais dessas políticas apenas permitem “recentrar a organização da vida social ao redor de princípios de mercado”²⁰⁹.

²⁰⁶ ACSELRAD, H. (Org.). *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: IBASA, 1992.

²⁰⁷ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=333> Acesso em 10 mar. 2022.

²⁰⁸ ALBUQUERQUE, C. de. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. da P. *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília-DF: Ipea, 2015. p. 11-12.

²⁰⁹ CASTRO, J. E. *Água e democracia na América Latina*. Campina Grande: EDUEPB, 2016, p. 203.

Apesar de a Constituição Federal 1988 não reconhecer explicitamente, outras políticas públicas nacionais, reconhecem formalmente a importância do saneamento básico para promoção da saúde pública e da qualidade de vida. A Lei nº 8.080/1990, no art. 3º determina que “A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso a bens e serviços essenciais”²¹⁰; e a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece o direito ao saneamento ambiental em seu artigo 2º, inciso I, embora não defina o seu entendimento²¹¹.

Outra política importante, no que tange as ações de saneamento básico é a de Educação Ambiental (EA), definida como os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, tendo alguns objetivos que merecem destaque:

I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações; II - a garantia de democratização das informações ambientais; III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia²¹².

Importante destacar tais objetivos, posto que o direito ao saneamento básico constitui num meio interativo de emancipação por meio da mediação entre o ser humano (indivíduo e coletivo) e o ambiente (entendido em suas dimensões física, social, econômica, política e cultural) abrangendo os componentes já referidos em Souza et al.²¹³. Mudanças significativas tornam-se necessárias em todas as dimensões para garantir efetividade na promoção dos cinco componentes, contemplados na Constituição do Estado da Bahia de 1989, que constituem o saneamento básico.

²¹⁰ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²¹¹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²¹² BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 abr. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²¹³ SOUZA, C. M. N. et al. *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. 140 p.

Ademais, salienta-se, novamente, o papel das políticas públicas em efetivar o alcance à moradia digna. Para isso, é necessário planejar medidas concretas e bem elaboradas para a concretização desse fim. Do contrário, não se conseguirá a efetivação de direitos. Posto isso, o Estado deve efetuar ações concretas para que o déficit habitacional brasileiro seja reduzido. No entanto, no caso brasileiro, observasse a realização de políticas públicas, a exemplo do “Programa Minha Casa Minha Vida”, que pouco ou nada resolvem o problema, sendo muito parecidas ao longo dos anos. Ferreira expõe que:

É um programa dos governos Lula e Dilma que responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouca se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação²¹⁴.

Neste sentido, com raras exceções, são políticas públicas de créditos para a compra da casa própria, sendo que a população de baixa renda, mais afetada com a falta de moradia, geralmente não possui condições de arcar com as garantias e prestações da compra de um imóvel. Desse modo, esse tipo de política não tem enfrentado de forma eficiente a problemática da habitação.

A participação popular é o caminho primordial para a aplicação do que está reconhecido na Lei, e é também direito fundamental do exercício da soberania, operacionalizado por conselhos, comitês, comissões, dentre outros, com o controle da Administração Pública e na gestão pública ou na fiscalização desta. Constitui, portanto, uma garantia necessária à efetivação/promoção do direito ao saneamento básico e está contemplada num dos aspectos da gestão democrática dos serviços, sendo prevista na legislação brasileira como imprescindível nos processos de formulação, de planejamento e de avaliações relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (art.3º, inciso IV da Lei nº 11.445/2007)²¹⁵.

²¹⁴ FERREIRA, R. F. C. F. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012, p. 9. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf Acesso em 4 nov. 2022.

²¹⁵ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 10 mar. 2022.

A luta das comunidades, movimentos sociais, militantes e profissionais da área não pode estar cegamente atrelada aos meios jurídicos/normativos formais (regulação). Deve irromper concepções conservadoras, mercantilistas, reconhecendo e superando as desigualdades nas relações de gênero, de classe e de gerações. A promoção plena do saneamento básico apenas será possível numa lógica divergente das regras impostas pelo sistema capitalista, e deve estar alicerçada em princípios da universalidade, equidade e participação social com vistas à solidariedade e, conseqüentemente, à emancipação social.

Por tudo o exposto, a nova legislação reafirma uma mudança de paradigma no tratamento da regularização fundiária, dispondo de diversas formas para alcançar o direito à moradia e saneamento básico dos ocupantes de áreas irregulares, primando ainda por uma solução célere e participativa dos sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários²¹⁶.

3.1 Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente

A Constituição de 1988 elevou a proteção às unidades de conservação da natureza, reservas permanentes e estatutárias ao nível constitucional. Desta forma no plano constitucional, a proteção das áreas de Preservação permanente é progressiva por meio de uma série de normas ambientais. A manutenção de uma reserva permanente incorporada a áreas de interesse social proporciona uma valorização da paisagem e do lugar para se viver. Esses ambientes constituem um lugar harmonioso que desempenha funções sociais, educativas, de lazer e recreativas, proporcionando melhor qualidade de vida aos habitantes da cidade.

Para que esse direito seja efetivamente assegurado a Constituição impõe aos responsáveis do Poder Público e suas unidades federativas algumas obrigações para a criação, manutenção e preservação desses espaços territoriais. Desse modo, descreve em seu Artigo 225, § 1º, III:

Art. 225.CF. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e

²¹⁶ SOUZA, A. S. R.; ARAUJO, M. M. (Org.). *Estudos avançados de direito à moradia*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;²¹⁷.

Como descrito no Artigo 225 da Constituição Federal, as Áreas de Preservação Permanentes (APP) também estão regidas pelo Código Florestal Lei nº 4.771/1965²¹⁸ - e suas respectivas alterações (Novo Código Florestal Lei nº 12.651/2012)²¹⁹ – em que define o uso limitado dessas localidades no âmbito rural e urbano.

Coube ao Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4.771/1965)²²⁰ a disciplina sobre o tema e a definição de limites visando à proteção da vegetação ciliar. Desde a primeira legislação sobre o tema (o Código Florestal de 1934)²²¹, já se tinha a ideia de conservação perene das florestas protetoras e remanescentes, sendo que o Código Florestal de 1965 passou a utilizar a nomenclatura “áreas de preservação permanente”. É preciso ressaltar, porém, que, originalmente, a Lei Federal nº 4.771/1965, ao definir as áreas de preservação permanente, expressamente fez remissão a “florestas e demais formas de vegetação”. Tal redação ensejou a interpretação de que só seriam espaços territoriais especialmente protegidos aqueles providos de algum tipo de vegetação. Dessa forma, a aplicabilidade da proteção se destinava às áreas rurais, tendo em vista a redação do art. 1º, que fazia referência às florestas, bem como o restante de suas disposições, que foram omissas em relação às áreas urbanas.

²¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²¹⁸ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 set. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²¹⁹ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²²⁰ BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Op. cit.

²²¹ BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Approva o código florestal que com este baixa. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 fev. 1934, Seção 1, p. 2882. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html#:~:text=I%20DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20GERAES-,Art.,e%20especialmente%20este%20codigo%2C%20estabelecem> Acesso em 10 mar. 2022.

O Código florestal - Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012²²² - em seu art. 30, inciso II, define Área de Preservação Permanente como: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Outrossim, a Lei 13.465/2017, para fins de Regularização Urbana, em seu art. 9º, observa que cabe ao Poder Público tomar as "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes"²²³.

Ainda, as Zona Especiais de Regularização Específica (ZERE) que compreende a ocupação de população com renda média e superior e que possuem parcelamentos irregulares no município de Cuiabá, só terão a regularização fundiária e urbanística, de acordo com o Artigo 43 inciso I, após realizarem a desocupação das Áreas de Preservação Permanentes assim como as áreas consideradas de proteção ambiental pela esfera municipal, estadual e federal.

Embora haja dispositivos legais que proíbem a ocupação dessas áreas de proteção é fato que há um número expressivo de pessoas habitando esses espaços e, é sabido das necessidades dessa população, porém, a demanda desordenada e a má utilização dos recursos e vegetação acabam por desestabilizar todo o processo ecológico dessas unidades.

A forma como vem ocorrendo o crescimento urbano em Cuiabá, desconsiderando as características naturais do local, muitas vezes aliado à falta de infraestrutura, promove inúmeros impactos negativos para a qualidade do meio ambiente urbano e para a sociedade, atingindo todo o ambiente local e às vezes até, extrapolando seus limites. A ocupação inadequada dessas áreas gera uma sequência de impactos ambientais como: não infiltração de líquidos no solo, alterações na topografia, desgaste das

²²² BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²²³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

margens e obstrução dos cursos d'água, perda das matas ciliares, diminuição da biodiversidade [...] ²²⁴.

A nova lei também reforçou, de forma expressa, sua aplicabilidade para áreas urbanas e rurais e, em relação às faixas marginais de cursos d'água, e, embora tenha alterado o critério de medição, o Código manteve as metragens previstas na legislação anterior (art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012).

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...] IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo está definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação ²²⁵.

Em suma complementação, ainda é necessário expor o corroborado à legislação:

A cobertura florestal natural das encostas, dos topos de morros, das margens de rios e córregos existe para proteger o solo da erosão provocada por chuvas, permite a alimentação dos lençóis d'água e a manutenção de nascentes e rios, e evita que a água da chuva provoque inundações rápidas (enxurradas). 'A construção de habitações e estradas sem respeitar a distância de segurança dos cursos d'água acaba se voltando contra essas construções como um bumerangue, levando consigo outras infraestruturas'. Além disso, destacou-se que 'o grande problema de ocupar encostas é fazer cortes e morar embaixo ou acima deles. Há certas encostas que não podem ser ocupadas por moradias, principalmente as do Vale do Itajaí, onde o manto de intemperismo, pouco resistente, se apresenta muito profundo e com vários planos de possíveis rupturas (deslizamento), além da grande inclinação das encostas' ²²⁶.

Diz-se que a necessidade de normatização de hipóteses de regularização de intervenção em áreas de preservação permanente em zona urbana consolidada,

²²⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília-DF: IPEA, 2001, p. 9. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 3). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3102/1/Livro_S%C3%A9rie%20caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20e%20tend%C3%Aancias%20da%20rede%20urbana%20do%20Brasil_Desenvolvimento%20regional%20e%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20da%20rede%20urbana_v%203.pdf Acesso em 10 mar. 2022.

²²⁵ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²²⁶ FRANK, B.; SEVEGANANI, L. (Org.). *Desastre de 2008 no Vale do Itajaí*: água, gente e política. Itajaí: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009, p. 13.

anota Coelho Junior²²⁷ é decorrente do relevo que as cidades brasileiras se desenvolveram sob o signo da ilegalidade que é incentivada pela inexistência de planejamento urbano. Doutrinariamente encontram-se crítica em torno de tal realidade.

Nesse contexto, a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/1979²²⁸, passou a regular o tema no tocante às áreas urbanas não suscetíveis a edificações. Referida lei trazia algumas limitações às edificações em seu art. 3º, parágrafo único, como a construção em áreas com declives maiores que 30%. Em seu art. 4, II, estabelecia que, ao longo das águas correntes e dormentes, deveria ser respeitada uma área de 15 m de cada lado sem edificações, salvo maiores exigências de legislação específica.

Dessa forma, excepcionando-se as intervenções em APP mencionadas na Resolução nº 369/2006²²⁹ do Conama e aquelas realizadas de acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979 antes do dia 18 de julho de 1989, as intervenções urbanas situadas em áreas de preservação permanente são irregulares, infringindo as leis ambientais vigentes e, conseqüentemente, sendo passíveis de demolição e obrigação de recuperação ambiental da área.

Em relação ao Código Florestal anterior (Lei Federal nº 4.771/1965)²³⁰, o Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012)²³¹ inovou, ao inserir na normatização jurídica ambiental a política pública de regularização fundiária urbana em áreas de

²²⁷ COELHO JUNIOR, L. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. *Revista Eletrônica do Ministério Público*, Rio de Janeiro, p. 1-31, 2010. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf Acesso em 10 mar. 2022.

²²⁸ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²²⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção de supressão de vegetação em área de preservação permanente - appn. Brasília-DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=112415#:~:text=Ementa%3A,%C3%A1rea%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20permanente%20%2D%20appn> Acesso em 10 mar. 2022.

²³⁰ BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 set. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²³¹ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em 10 mar. 2022.

preservação permanente. O objetivo do legislador foi, nitidamente, viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de áreas de preservação permanente. O instrumento proposto possui potencial para melhorar a qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhoria no meio ambiente urbano, altamente degradado.

3.2 Os desafios da regularização fundiária no Brasil

A transformação da estrutura da Terra é um dos os elementos mais importantes da formação de um a expansão do capitalismo, que desde o seu início em Europa do século XV, depende da privatização da terra comunidades de uso comum. Privatização no Brasil da estrutura da Terra também é direta relacionados com a expansão do capitalismo no Território nacional. Algo que por óbvio não é de natureza simples, Moura, Mota e Torres contam que “nem o *Google Earth* é capaz de modernizar um sistema registraria baseado em descrições de confrontantes e de coordenadas geográficas que apontam os limites dos imóveis constantes de milimétricos memoriais descritivos”²³².

Definido pela estrutura de propriedade e propriedade da terra, é determinado quadros jurídicos e sistemas do país, bem como forças políticas e econômicas que operam em companhia. No capitalismo brasileiro, que se instalou aqui desde o período colonial e se expandiu para diferentes regiões do país, forças políticas e econômicas que atuam em nosso estado mantêm a estrutura uma característica que é muito mais propícia à acumulação, reprodução e concentração da riqueza e do capital nas mãos de poucos poderosos e privilegiados e menos cuidado e satisfação das necessidades direitos sociais de homens e mulheres trabalhadores.

Nas cidades, a estrutura fundiária do Brasil não atende necessidades de moradia digna e não há nenhuma nas áreas rurais atende às necessidades dos agricultores familiares e pequenos produtores de alimentos. Nosso capitalismo brasileiro criou uma estrutura fundiária muito desigual, muito injusta, que sustenta muito mais esse processo de acumulação e concentração de riqueza e capital nas mãos de poucos.

²³² MOURA, E. A. da C.; MOTA, M. J. P. da; TORRES, M. A. A. (Org.). *Teoria da regularização fundiária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 53.

Portanto, para mudar a estrutura do solo no Brasil, tanto na zona urbana como na rural é muito importante para agir, para influenciar as forças políticas e atividades econômicas que atuam no estado brasileiro e que historicamente prevaleceu para a consolidação estrutura do solo que favorece muito mais essa acumulação e concentração e essa reprodução da capital e muito menos trânsito as necessidades de homens e mulheres no acesso à terra para garantir moradia e condições de vida dignas.

Para influenciar essas forças políticas e econômicas, é importante organizar seminários como este que combinam resistência e rebeldia, ter movimentos sociais, movimentos de luta por moradia como o UNMP e tantos outros movimentos de luta por maridos que temos no Brasil. É aqui que conseguimos mudar a estrutura de posse e propriedade da terra

Eu queria dar esse enquadramento inicial, porque nos ajuda a pensar que a luta para a regularização fundiária deve ser uma luta anticapitalista. É uma luta pela mudança no papel e no sentido do estado brasileiro que ele definiu sistemas de propriedade da terra e estruturas legais que muito mais apoiam os interesses do capital, diferentes tipos de capital, menos ainda interesses de homens e mulheres.

Sabemos que nas cidades existe uma estrutura fundiária, a estrutura de acesso do lote da cidade é totalmente funcional ele passa e resulta em desigualdades acesso à terra urbana, desigualdades entre cidade formal e cidade informal, desigualdades entre a propriedade formal e a propriedade informal terreno urbano. E finalmente aparece em várias desigualdades que estruturam nossas cidades, nossos espaços urbanos. E a gente, portanto, tem um enorme desafio de lutar, para promover, apoiar e realizar a regularização fundiária urbano no nosso país porque continuamos a ter situações históricas que são herdadas do tempo colonização, estrutura fundiária que mantém, principalmente posse informal, posse terreno irregular, que é uma ótima alternativa acesso à terra e habitação utilizados pela população com baixos rendimentos.

Isso vem, desde o período colonial e permanece até hoje. Trabalhadores e não trabalhadores ter acesso à terra e morar dentro formalidade nos regimes de propriedade legal capturado pela lógica do mercado capitalista que temos no Brasil. Ou seja, nossos advogados quem vai assistir a este seminário hoje isso nos ajudará a pensar em como realizar essa luta nesta perspectiva anticapitalista e mudança em

vez de uma estrutura legal injusta que determina esta estrutura de terra também é grosseiramente injusta e desigual.

Após estas observações introdutórias gerais, gostaria de listar aqui algumas das perguntas que eles questionam agenda de regularização fundiária.

O Estado brasileiro e o capitalismo brasileiro são está passando por mudanças. E essas mudanças de o início do século XXI traz mudanças na estrutura dos solos rurais e urbanos do Brasil. As forças políticas e econômicas em nossa sociedade, que estão envolvidos neste processo de mudança o estado brasileiro e o capitalismo brasileiro, também muda a estrutura da terra áreas rurais e urbanas do Brasil.

E significado dessas mudanças é fortalecido, mais uma vez, os interesses do capital nacional e capital estrangeiro. Compra de terras rurais por compradores estrangeiros aumentou velozes e a disputa pela terra urbana tem selvagem porque os processos continuam em a favor do mercado, a favor do capital imobiliário, em favor do capital financeiro.

Esta disputa se espalhou para todas as grandes cidades empresas em todas as regiões do Brasil. Convertendo a terra urbana em um ativo financeiro intensifica a disputa pela terra urbana dentro dessas mudanças no capitalismo brasileiro contemporâneo e isso inicia os processos de remoção, processos de habitação e expropriação territorial, perdas habitacionais, despejo de moradores de baixa renda de seu local de residência, destruição vidas.

Assim, as mudanças no estado brasileiro e no capitalismo hoje mobiliza forças políticas e condições econômicas que encorajam a acumulação, reprodução e concentração do capital e são arremessando multidões de trabalhadores masculinos e femininos em vulnerabilidade, áreas completamente habitação precária e privação de autonomia direitos sociais consagrados na nossa Constituição Federal. E vemos isso acontecendo. No meio de uma pandemia, e não é de admirar que as forças progressistas em nossa sociedade estejam condenando isso estes processos de despejo, reintegração posse, remoção. Ele criou uma campanha de despejo zero porque acontece no meio pandemia e colocar as pessoas na situação completamente vulnerável.

Os dados da ONU sobre porcentagem da população urbana do Brasil vivendo em favelas que contradizem a nossa intuição, nosso bom senso. A ONU tem dados publicados mostrando que havia reduzindo a porcentagem da população urbana

Um brasileiro morando nas favelas que eles chamam favelas. Em 1990, 37% da população urbana., o brasileiro vivia nas favelas. Em 1995 muda para 34%, em 2000 passa para 31%, em 2005 para 29%, em 2010 para 27% em 2014 para 22% em 2016 para 16% e em 2018 para 16%. Esta gota é controversa. Temos que nos perguntar se é assim correto ou não. Eu tentei verificar os métodos e critérios para definição das favelas usados ONU, mas nos sites onde os publicam dados não estão disponíveis, nenhuma explicação da metodologia

Usado. Realmente diminuiu? Porcentagem da população brasileira que vive nas favelas? Ou houve uma mudança a designação do que a população vive favelas? Será que havia soluções para essas favelas? As pessoas pararam de morar em favelas? Não tivemos o PAC da Urbanização das favelas, mas não tinha escala suficiente reduzir esse percentual da população brasileira vivendo em favelas. Acho que cabe aqui esta discussão. Talvez esteja acontecendo mudança de pessoas que vivem neste universo nas favelas. Claro, o que notamos adensamento construtivo, adensamento habitacional e adensamento populacional em favelas e também em loteamentos irregulares, com a construção de casas-pátio, casas corredores, becos, vielas, pratos. Isso causa muitas aglomerações a maioria dessas áreas de propriedade e emprego informal. E isso é tudo que temos que pensar em termos de posse da terra porque esse adensamento significa que a população que vive nessas áreas favelas e loteamentos irregulares uma parcela menor de terra urbana. Quando temos um aumento no adensamento construção, habitação e população destes bairros populares, significa que temos mais deles as pessoas compartilham menos terras e têm menos acesso à terra. Isso significa o adensamento dessas áreas estamos aprofundando as desigualdades e as injustiças da estrutura fundiária urbana.

Então é um pedido de regularização país neste contexto aprofundamento da injustiça e desigualdades de estrutura do solo e acesso à terra urbana pela classe trabalhadora. Outro ponto está relacionado à vida das pessoas nessas áreas, nesses bairros, nesses contextos que envolvem territórios populares que são mudando. A vida dessas pessoas segundo socióloga Vera Telles²³³, os cotidianos dessas pessoas estavam em trânsito entre formal e informal, legal e ilegal, regular e irregulares, legais e ilegais.

²³³ TELLES, V. da S. Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, jun. 2006.

Então vida de pessoas nesses lugares, nessas áreas, é acontecendo em trânsito e entrelaçando várias propriedades de mundos domésticos, dos mundos do trabalho, dos mundos religiosos, Igrejas católicas, religiões de origem africana, igreja evangélica, mundos de crime, de mundos de relações políticas, mundos consumo e caracterizou tudo território popular desses lugares inseridos em bairros populares.

Para Corrêa, a regularização fundiária tem diversas facetas no Brasil como constatado a seguir:

a dominial -regstral, que garante a segurança a segurança da posse ou o título de propriedade, através dos mais diversos instrumentos jurídicos: a urbanística, em razão da qual se garante uma legislação de uso e ocupação do solo própria, infraestrutura urbana, equipamento coletivos, direito fundamental ao endereço, conexão com a cidade (mobilidade) e a socioambiental, de maneira que se garanta a manutenção de pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, devendo se caracterizar, finalmente, como sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental, mas, também, social²³⁴.

Portanto, a regulamentação da terra deve ser tratada hoje com este entre lançamento de mundos de vida pessoas que estão nesses territórios, que engrossam e aprofundam desigualdades de estrutura do solo e acesso na terra da cidade. E neste contexto macro transformação da estrutura do solo urbano, com mudanças no Estado, na democracia e do capitalismo brasileiro, temos processos e micro articulação das relações intersubjetivas, interpessoal, familiar, comunitário.

Outro ponto é a disseminação da moradia alugada nesses bairros que estão adensam de o mercado de aluguel informal, que coloca muita gente em situação vulnerável de perdas habitacionais.

Essa luta pela regularização fundiária, que os movimentos de moradia realizam existem há décadas e continuar a fazê-lo, tem perspectivas e vários desafios que surgem da disputa muito mais difícil para o país do que ela não conseguiu mudar desde o período colonial. Os esforços da sociedade ainda não conseguiram mudar estrutura distintamente terrestre, seus aspectos jurídicos, econômicos e políticos.

Com a aprovação da Lei Federal de nº 13.465 de 2017²³⁵, contribuiu para uma mudança de paradigma na questão da regularização fundiária de assentamentos

²³⁴ CORRÊA, A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória nº 759/2016 da Lei Federal nº 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *GEO UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017, p. 188. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979> Acesso em 10 mar. 2022.

²³⁵ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização

informais consolidados em áreas urbanas – contrariando o arcabouço conceitual e legal mais amplo construído desde o final dos anos 1970 e ignorando as lições da experiência internacional. Neste pequeno artigo, proponho redefinir a trajetória desse debate.

Esse antigo processo é inerentemente complexo e altamente contestado, desde o conceito de informalidade até a natureza dos programas de regularização, está aberto à interpretação. São inúmeros os debates conceituais, filosóficos, políticos, ideológicos, econômicos, urbanísticos e jurídicos.

Afinal, do que exatamente estamos falando? Informalidade urbana, informalidade jurídica ou ambas? Só importa o terreno, ou também a construção, o registo e a fiscalidade? Por que chamar de “informal” o que é de fato a prática dominante em muitos contextos? Por que limitar o debate a práticas envolvendo os grupos mais pobres e ignorar as diversas formas de violação da ordem jurídica por parte dos grupos mais privilegiados – e pelo Estado? Estamos falando apenas de “favelas”, ou também de “loteamentos irregulares”, “loteamentos clandestinos”, “casas de frente”, conjuntos habitacionais sem licença e sem registro, cortiços, locações informais e outras formas de moradia precária? E assim por diante... o debate não tem limites.

Dependendo de como se define a questão da informalidade, as propostas de políticas públicas de regularização variam enormemente. Da mesma forma, esta definição incluirá medidas de um fenômeno altamente divergentes. Ninguém pode dizer com certeza quantas pessoas vivem em assentamentos informais, ou quantos assentamentos existem. Tudo depende da definição aceita. É essencialmente uma área indefinida de pesquisa e atividade.

Desde 1979, foi construído um amplo código urbanístico-legal sobre a questão da regularização fundiária, que se traduziu em políticas públicas e programas de ação em todas as esferas de governo como parte integrante da agenda das “reformas urbanas”.

No entanto, dados de várias fontes sugerem que o acesso informal à terra e à moradia nas cidades cresceu nas últimas décadas por meio de velhos e novos

fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

processos, agora com avanços significativos no arrendamento informal. Imobilizado e impossibilitado de atuar sem ter ao menos uma política habitacional adequada, o poder público continua tolerando a informalidade, reagindo apenas em casos estratégicos com despejos no interesse dos proprietários, do mercado imobiliário e da própria administração pública, e/ou atuando por meio de algumas tentativas de regularização fundiária — o que, dado ainda insuficiente para a grande escala do problema.

Em muitos contextos, a taxa de crescimento da informalidade urbana foi superior à taxa de crescimento das cidades, assim como a taxa de crescimento da pobreza. Com a tendência de consolidação, adensamento e verticalização das áreas informais existentes, e devido à periferização da nova produção informal, que também é considerada o maior problema na ocupação de terras privadas sem contestação legal, há uma crescente ocupação de terras públicas e áreas em todos os lugares. áreas, fundos de vales e topos de colinas.

A necessidade de urbanização desses assentamentos já é amplamente aceita, com a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços, além de melhorias habitacionais, obras viárias e criação de espaços públicos. No entanto, há menos unanimidade quanto à sua legalização. Quando existe, a regularização se tornou a principal política habitacional de muitos municípios – e trouxe mais problemas do que soluções.

Na ausência de políticas preventivas que alarguem as condições de acesso formal à terra e à habitação, a administração pública orienta-se sempre por realidades consolidadas, tipicamente com políticas de regularização setorial dissociadas de terras, cidades, habitação, transportes, ambiente e orçamento. Se os gestores públicos ainda não entenderam o caráter curativo da regularização, esses assentamentos não são mais uma opção válida devido à escala e às diversas consequências do fenômeno da “não regularização”. O debate deve então girar em torno da questão "Como regularizar?" Nesse contexto, há uma disputa internacional entre dois paradigmas principais, ambos criados na América do Sul: as experiências do Peru e do Brasil.

O paradigma peruano, inspirado nas ideias do economista Hernando de Soto²³⁶, coloca uma ênfase quase absoluta na titulação/legalização/formalização de

²³⁶ SOTO, H. de. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

assentamentos por meio da distribuição de títulos individuais completos principalmente para terras públicas ocupadas, por meio de um programa centralizado do governo executado em uma grande escala. Sabe-se agora que as promessas que justificaram as medidas do governo - de que a titulação individual levaria a um melhor acesso ao crédito, a melhorias habitacionais e à erradicação da pobreza - não foram cumpridas.

Se a titulação massiva levou à promoção de maior segurança jurídica da posse dos moradores - fator que não pode ser subestimado -, por outro lado, não se pode ignorar que tal política legalista tem uma série de consequências negativas: aumento do preço da terra, maior emprego, má qualidade urbano-ambiental dos assentamentos, novas distorções nas relações de gênero etc. imobiliários, sobretudo nas zonas mais centrais das cidades, acabam por vender os seus imóveis. e muitas vezes não podem se estabelecer em áreas igualmente bem situadas.

Se esse tipo de política de titulação exclusiva tende a ser mais barata do que outras formas mais estereotipadas de intervenção do governo, é outro caso de "o barato sai caro": o Peru teve uma das taxas de infecção e mortalidade mais altas do mundo. a recente pandemia justamente porque, mesmo com títulos em mãos, mas sem infraestrutura urbana e serviços adequados, os moradores dos assentamentos tiveram que se expor a riscos cotidianos em mercados populares incertos. A política de regularização do Peru custou caro aos seus cidadãos.

Esse paradigma dominou as décadas de 1990 e 2000, quando foi inicialmente adotado por entidades influentes como a ONU-Habitat, o Banco Mundial e o BID. Levando em consideração seus efeitos negativos, as ideias de Soto²³⁷ perderam seu apelo internacional na última década. No entanto, essas ideias chegaram ao Brasil apenas recentemente, visto que prevalecia no país outro paradigma multidimensional, chamado de "fórmula brasileira", que propunha combinar nomes de áreas, terrenos e edificações com uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e questões legais que possibilitaria uma solução mais ampla e sustentável para esse problema.

Esse paradigma começou a ser construído em 1979 com a introdução na Lei Federal nº 6.766²³⁸ de um capítulo específico sobre a regularização do loteamento

²³⁷ SOTO, H. de. *O mistério do capital*: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

²³⁸ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

irregular, bem como o termo vago "urbanização específica", que permitia tratamento diferenciado para determinadas áreas. Foi essa ideia que permitiu a aprovação do Pró-Favela em Belo Horizonte e Prezeis no Recife em 1983.

Em ambos os casos, propôs-se delimitar em mapas de planos urbanísticos as áreas correspondentes aos assentamentos existentes, hoje chamados de Zeis ou Aeis, que deveriam ser objeto de regulamentação urbanística específica e processos de governança democrática participativa, além de receber diversas ações governamentais para implementar a urbanização, infraestrutura, comodidades e serviços.

Nesse momento surgiu uma divergência importante, ainda não devidamente resolvida no país, e que está na base da actual mudança de paradigma quanto à natureza jurídica do título e dos direitos a reconhecer aos residentes: tratava-se de direito de propriedade ou de questão do direito à moradia, onde a propriedade era apenas uma das opções - mas não a única e muitas vezes não a melhor? Belo Horizonte decidiu reconhecer os títulos individuais de propriedade total, embora a maioria dos assentamentos na cidade ocupasse terras privadas.

Recife recorreu à então pouco respeitada Lei nº 271/1967²³⁹ para distinguir loteamentos em terras públicas e em terras particulares: no primeiro caso, seriam reconhecidos títulos que conferiam aos proprietários direito real de uso e, no segundo, atos jurídicos de usucapião seria proposto. Que seus direitos fossem reconhecidos. Em ambos os municípios, a regularização foi uma política discricionária, pois os moradores não tinham seus próprios direitos claramente reconhecidos.

A Constituição de 1988 avançou no tratamento da regularização: ao reconhecer a função socioambiental da propriedade, a função social da cidade e o papel central da autonomia municipal, o texto constitucional também reconheceu o "direito à regularização" com a introdução de a chamada usucapião especial urbana e a concessão do direito real de uso - novamente distinguindo entre terras privadas e terras públicas. Uma emenda constitucional de 2000 reconheceu o direito à moradia como direito social, e o famoso estatuto urbanístico — Lei Federal nº 10.257/2001²⁴⁰ — confirmou a "fórmula brasileira" que regulamenta a regularização como direito

²³⁹ BRASIL. *Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Brasília-DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁴⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

subjetivo dos moradores no caso de loteamentos consolidados e a critério do poder público nos demais casos, além do reconhecimento, por meio da Medida Provisória nº 2.220/2001²⁴¹, do Uso e Concessão de Uso Especial para Fins Habitacionais (Cuem).

Vários programas de regularização municipal foram promovidos na década de 1990, e embora esse paradigma multidimensional fosse reconhecido, na prática, na maioria dos casos, a dimensão da “urbanização” dos assentamentos era muito mais importante do que a dimensão da sua “legalização”, e relativamente poucos títulos foram concedidos a residentes, em parte devido à falta de um ordenamento jurídico federal para remover os obstáculos criados pelo ordenamento jurídico e pelo sistema judicial e notarial.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, foi instituído o "Programa Nacional de Apoio à Regulação Sustentável nas Áreas Urbanas — Papel do Passado", cujo objetivo era criar formas de apoio jurídico, técnico, institucional e financeiro às atividades dos governos municipais, apoio à regularização fundiária conjunta e reconhecimento da função social das terras públicas federais. Diante dos recursos limitados disponíveis e marcado por contradições político-institucionais, esse programa era limitado em sua abrangência e pouca ênfase era dada à regularização de assentamentos, inclusive em solo da União.

De qualquer forma, várias leis federais foram aprovadas em 2000 para facilitar a regularização – e legalização – de contratos informais: Lei Federal nº 10.931/2004²⁴² – livre registro de regularização; Lei Federal nº 11.124/2005²⁴³ — criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social); Lei Federal nº 11.481/2007²⁴⁴ –

²⁴¹ BRASIL. *Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001*. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁴² BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 ago. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴³ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em 10 mar. 2023.

²⁴⁴ BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876,

transferência de terras pela União aos municípios para fins de regularização de ocupação; Lei Federal nº 11.888/2008²⁴⁵ — direito à assistência técnica gratuita; Lei Federal nº 11.952/2009²⁴⁶ - regularização fundiária na Amazônia Legal e Lei Federal nº 11.977/2009²⁴⁷ - importante lei que, além da criação do programa Minha Casa Minha Vida, buscou no Projeto de Lei 3.057/2000²⁴⁸ - a chamada “lei de responsabilidade territorial” – várias ferramentas e mecanismos para a regularização de acordos informais consolidados.

3.3 Da regulamentação e aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017 nos estados e municípios

O direito à moradia digna é de todo e qualquer brasileiro e brasileira. Por isso, garantir a regularização fundiária é um instrumento de promoção da cidadania. A própria Lei 13.465/2017²⁴⁹ e o Decreto Federal n. 9.310/2018²⁵⁰ garantem isso ao

de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 maio 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴⁵ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴⁶ BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 25 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴⁷ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴⁸ WANDERVAL, B. Projeto de Lei nº 3.057, de 2000. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, do Sr. Bispo Wanderval, “que inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1º o atual parágrafo único” (PL 3.057/00). Brasília-DF, 2000. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=516752&filename=Tramitacao-PL+3057/2000 Acesso em 10 mar. 2022.

²⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²⁵⁰ BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a

dizer que é uma prioridade essa regularização, principalmente para famílias e cidadãos de baixa renda.

Fontes distintas dispõem que entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento vivem em imóveis informais. No Brasil: possui mais de 50% dos seus imóveis urbanos com alguma irregularidade fundiária. Deste modo aproximadamente 100 milhões de pessoas moram em imóveis irregulares e estão privadas de algum tipo de equipamento urbano ou comunitário²⁵¹.

Deste modo a nova legislação Federal desburocratiza, simplifica, agiliza e destrava os procedimentos da regularização fundiária urbana, além de amplia a possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com isso promove o resgate da cidadania, aquece o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município²⁵².

As críticas doutrinárias feitas regularização fundiária, em especial no tocante à legitimação fundiária, são bastante expressivas, segundou o doutrinador Flávio Tartuce aponta as seguintes problemáticas a serem enfrentadas pela Lei em questão, contudo no que se refere à regularização dos imóveis que se encontram em situação de “informalidade, carência de efetivação e instabilidade legislativa”²⁵³, como ocorreu em relação à Lei 11.977/2009²⁵⁴. Falta de cuidado técnico do legislador no tratamento das categorias jurídicas já consolidadas pelo Direito Civil.

Vale salientar A Lei nº 10.257/2001²⁵⁵, mais conhecida como Estatuto da Cidade, é uma lei Federal que surgiu para regulamentar os arts. 182 e 183 da

alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 mar. 2018. p. 7. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9310&ano=2018&ato=2cbATR65UeZpWT52f> Acesso em 10 mar. 2023.

²⁵¹ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regulação fundiária urbana Lei Federal 13.465/17*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ministerio_das_cidades_1503095675.pdf Acesso em 22 dez. 2022.

²⁵² BRASIL. Ministério das Cidades. Op. cit.

²⁵³ TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen> Acesso em 20 set. 2022.

²⁵⁴ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

Constituição Federal de 1988, apontando os segmentos de desenvolvimento urbano e outras providências à função social da propriedade.

A Lei nº 10.257/2001 indica em seu art. 2º que a política urbana tem o objetivo de aprimorar o desenvolvimento urbano e das cidades, incluindo inciso I o saneamento básico e no inciso II a participação popular. Vejamos:

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

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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

XV – Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população²⁵⁶.

Nota-se ainda, que algumas das diretrizes do Estatuto da Cidade estão apontadas no art. 2º, I e II, no que trata da garantia a cidades sustentáveis, moradia, saneamento, bem como a gestão participativa popular para o acompanhamento de projetos.

²⁵⁶ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

Sirvinskaskas²⁵⁷ relata que o estatuto acima mencionado se preocupa com o contexto ambiental urbano ao utilizar-se do saneamento e equilíbrio ambiental, em prol da coletividade e bem-estar da população.

Além disto, a Lei nº 10.257/2001 traz um propósito, conforme o seu art. 41, no qual as cidades com mais de vinte mil habitantes sejam obrigadas a implantar o Plano Diretor, o artigo 4º, III alínea “a” desta mesma Lei dispõe que:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor; [...]²⁵⁸.

Desta forma indica que o Plano Diretor é instrumento da política pública urbana, assim sendo, exigência do Estatuto na qual o saneamento está contido neste diploma legal.

Por outro lado, a Lei orgânica do municipal prevista no artigo 29 da Constituição Federal, que está responsável por apontar regramentos à política local da cidade e instrumentos públicos de orientação e trata de forma específica sobre o saneamento básico no seu art. 103, na qual “O município deverá promover, dentre outros planos e programas setoriais destinados a melhorar as condições da vida da população de baixa renda, priorizando: I o saneamento básico [...]²⁵⁹. Além disto, aponta no art. 3º, que o Município deverá buscar o bem-estar da população inclusive para: “[...] XV – promover programas de saneamento básico”²⁶⁰.

Todavia o Município tem que criar o plano diretor municipal, previsto no artigo 40 do estatuto da cidade, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revisada a cada dez anos, para que em conjunto com a população, decida sobre o espaço urbano, saneamento e habitação, entre outros. Cruz, Lima e Dantas reforçam que no

²⁵⁷ SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

²⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁶⁰ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

município: “O Plano Diretor em consonância com o Estatuto da Cidade surge como instrumento hábil da política de urbanização, tendo em vista o bem-estar da população e o alcance da qualidade de vida nas cidades”²⁶¹.

Noutras palavras, o plano diretor é uma lei municipal, a ser aprovada pela câmara municipal com o intuito de apontar diretrizes e parâmetros ao desenvolvimento da cidade. Esse documento legal também refletirá no bem-estar social, levando em consideração que o saneamento está ligado à boa infraestrutura municipal, a possibilidade de moradia digna e acesso à saúde.

Nas palavras abalizadas de Mariani²⁶², o plano diretor aponta diretrizes da política de desenvolvimento urbano do município, e a partir dele pode ser instituído plano de saneamento básico.

Sirvinskas²⁶³ refere-se ao plano diretor como instrumento básico para a concretização do Estatuto da Cidade, alinhado à política de desenvolvimento urbano. Dessa forma, aponta para o desenvolvimento econômico e urbano, além da gestão da cidade.

Intrinsicamente ligada ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor está a política urbana que, nas palavras de Agra²⁶⁴, aponta-se que o desenvolvimento de uma cidade “não pode ser feito de forma desordenada, sem a obediência às regulamentações previamente estipuladas que possam garantir que seu crescimento será realizado de forma harmoniosa”.

Albuquerque²⁶⁵ considera que o reconhecimento explícito e a consagração legal dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são relativamente de rápida e fácil resolução, frente a outras questões muito mais complexas que se colocam após ou paralelas a esta etapa inicial. A autora explica que uma delas é a determinação do significado concreto, às implicações práticas do reconhecimento desses direitos, para fins da elaboração e da avaliação de políticas públicas em

²⁶¹ CRUZ, K. D. B.; LIMA, F. F. de; DANTAS, P. J. dos S. Plano Diretor e os instrumentos de promoção de interesse social: o caso do município de Currais Novos-RN. *Holos*, Natal, v. 2, p. 1-16, dez. 2019, p. 3. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3275> Acesso em 10 mar. 2022.

²⁶² MARIANI, F. As principais diretrizes expostas na Lei do Saneamento Básico Lei 11.445/07 em comparação ao disposto na Política Nacional dos Recursos Hídricos Lei-9.433/97 e no Estatuto da Cidade-Lei 10.257/01. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 163-185, 2019.

²⁶³ SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

²⁶⁴ AGRA, W. de M. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 822.

²⁶⁵ ALBUQUERQUE, C. de. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. da P. *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília-DF: Ipea, 2015. p. 11-12.

matéria de água e esgoto, e a outra questão, quando se passa à fase de utilização do marco normativo do direito, é examinar com lupa políticas públicas e realidades nacionais e locais, podendo resultar no desenho de novas políticas setoriais.

Com isso compete aos Municípios, classificar as modalidades da Reurb (S ou E), processar, analisar, aprovar os projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro, notificar os proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação ausência de manifestação será interpretada como concordância²⁶⁶.

A Constituição Federal de 1988 reconhece como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados²⁶⁷. Saneamento básico não é reconhecido explicitamente como direito social na Constituição, no entanto, tramita no Congresso Nacional Propostas de Emenda Constitucional-PEC 93/2015²⁶⁸ e PEC 2/2016²⁶⁹, que propõem a inclusão do saneamento básico como direito social no artigo 6º da Constituição Federal.

Além dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 215²⁷⁰, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que este é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Impõe-se também ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações²⁷¹. No entanto, na prática ainda está distante a universalização deste direito, sobretudo no que diz respeito às populações empobrecidas, já que por um lado, há uma dificuldade de disseminação da compreensão sistêmica do meio ambiente e por outro, não é de interesse do capital.

²⁶⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regulação fundiária urbana Lei Federal 13.465/17*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ministerio_das_cidades_1503095675.pdf Acesso em 22 dez. 2022.

²⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

²⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda Constitucional PEC nº 93/2015*. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal. Brasília-DF, 14 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1579467> Acesso em 10 mar. 2022.

²⁶⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2016*. Altera o art. 6º da Constituição da República, para incluir, dentre os direitos sociais, o direito ao saneamento básico. Brasília-DF, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124779> Acesso em 10 mar. 2022.

²⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

²⁷¹ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

A partir de tais princípios fundamentais supõe-se que “todos os brasileiros tenham acesso igualitário ao saneamento básico, sem barreiras de qualquer natureza” como considerado no Plano Nacional de Saneamento Básico-Plansab²⁷² ao fazer uma análise conceitual crítica dos fundamentos da Lei. Esta sugere também a possibilidade da concretização da justiça e a intersetorialidade no âmbito da política pública de saneamento básico, que transpassados pelos princípios da sustentabilidade, da matriz tecnológica e de participação e controle social, podem conceber diferentes lógicas nas políticas públicas e na gestão dos serviços, e incorporar uma visão emancipatória e cidadã da sociedade²⁷³. O que implica a articulação de políticas, programas e projetos exigindo ação intersetorial e gestão compartilhada e pactuada entre os parceiros²⁷⁴.

Torna-se importante, portanto, apropriar-se dos instrumentos estabelecidos para sua implementação, como o Plano Nacional de Saneamento Básico, cuja elaboração foi coordenada pelo Ministério das Cidades (MCidades), sendo aprovado em dezembro de 2013. Este é um instrumento que orienta a implementação da Lei nº 11.445/2007, da qual vale destacar os seguintes objetivos em seu art. 49:

I- Contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - Priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; IV. proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados²⁷⁵.

²⁷² BRASIL. Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 21 nov. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8141.htm Acesso em 10 mar. 2022.

²⁷³ BRASIL. Op. cit.

²⁷⁴ PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: _____. *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília-DF: MCidades, 2014. cap. 5, p. 29-66. (Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, 7).

²⁷⁵ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em 10 mar. 2022.

No que concerne à Legitimação da regularização fundiária, a principal crítica diz respeito à sua constitucionalidade, considerando-a como aquisição originária da propriedade a exemplo do instituto de Terras Passivas, que apresenta expressa vedação constitucional quanto ao patrimônio público.

Nas metrópoles que já implementam o ordenamento fundiário, os procedimentos da lei nº 13.465 de 2017 demandam apenas ajustes técnicos e institucionais e alguma renegociação com os principais interessados com vistas à mudança de determinadas alocações. Entretanto, o fato é que a maioria dos municípios brasileiros ainda não desenvolveu suas políticas de regularização fundiária urbana.

No entanto, vale ressaltar, principalmente no que diz respeito ao direito à moradia que a lei buscou garantir que a regularização também pudesse ser promovida em municípios que não regularizaram a REURB, sendo que apenas alguns instrumentos carecem de regulamentação que são fornecidos pelo município ser usados, como vendas diretas.

Deste modo, de acordo com a Lei nº 13.465 de 2017, os principais passos para regularização fundiária de núcleo informal, na modalidade de REURB-S, é Diagnóstico do núcleo urbano informal e classificação da modalidade, em seguida a etapa de notificação que serão feitas buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos total ou parcialmente na poligonal que delimita o núcleo a ser regularizados, na sequencia fazer um Projeto de Regularização Fundiária, logo depois fazer o cadastramento social familiar que ocupam o núcleo a ser regularizado, contudo o A REURB deve ser aprovada por ato formal do Poder Público municipal em que estiver situado o núcleo a ser regularizado, Recebida a Certidão de Regularização Fundiária, o oficial do cartório de registro de imóveis deve efetuar todos os atos de registro até a constituição. Vejamos como cada uma funciona:

- a) **Diagnóstico do núcleo urbano informal e classificação da modalidade:** logo após feito o requerimento dos legitimados e a instauração do processo de regularização, as atividades iniciais a serem realizadas são a delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado em seguida a realização de pesquisa cartorárias e pôr fim a elaboração de planta de sobreposição.
- b) **Etapa de notificações:** posteriormente feito as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos total ou parcialmente na poligonal que delimita o núcleo a ser regularizado, o Município deve notificar estes titulares, seus confinantes e terceiros

eventualmente interessados, inclusive os responsáveis pela implantação do núcleo.

- c) **Projeto de Regularização Fundiária:** Atestada a viabilidade de regularização, por pesquisa, diagnósticos e análises técnicas e jurídicas, o Município ou o Distrito Federal deve elaborar o Projeto de Regularização Fundiária. O nome engana, pois “o projeto”, na verdade, se compõe de várias peças técnicas, a iniciar pelo levantamento topográfico e pelo estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental. O resultado servirá de base para a elaboração das demais peças do Projeto de Regularização Fundiária Urbana.
- d) **Cadastramentos necessários:** É fundamental que se faça o cadastro social das famílias que ocupam o núcleo a ser regularizado, quando são levantadas as informações dos ocupantes beneficiados pela REURB. O ideal é que este levantamento seja feito somente após as etapas de notificação e elaboração de estudos para o Projeto de Regularização Fundiária Urbana.
- e) **Aprovação da REURB:** deve ser aprovada por ato formal do Poder Público municipal em que estiver situado o núcleo a ser regularizado. À decisão deve ser dada publicidade, principalmente no que se refere à aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, inclusive obras e serviços que devem ser executados e identificação de cada ocupante e o respectivo direito real consagrado por ocasião da REURB.
- f) **Registro Cartorial:** Recebida a Certidão de Regularização Fundiária, o oficial do cartório de registro de imóveis deve efetuar todos os atos de registro até a constituição do direito real no nome do beneficiário. Para tanto, deve adotar o memorial descritivo apresentado no âmbito do Projeto de Regularização Fundiária, averbando-o na matrícula existente, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente²⁷⁶.

Reitera-se que a legitimação fundiária, apesar de recair tanto sobre Reurb-S quanto Reurb-E, somente pode ser concedida para regularização de núcleos urbanos consolidados existentes até a data de 22 de dezembro de 2016.

Para Victor Carvalho Pinto, a Lei 13.465/2017

promove uma distribuição indiscriminada de terrenos públicos, dispensando os entes públicos das exigências de autorização legislativa, avaliação prévia e desafetação dos bens públicos ocupados, independente ainda de autorização da Câmara Municipal e sem qualquer transparência²⁷⁷.

Observa-se, ainda, que a legitimação fundiária pode ser concedida para imóveis com finalidade não residencial em área urbana, também localizado em núcleo

²⁷⁶ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

²⁷⁷ PINTO, V. C. *Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana*. 31 jul. 2017, p. 145. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em 10 mar. 2022.

informal urbano consolidado em 22 de dezembro de 2016, desde que seja reconhecida pelo Poder Público sua ocupação, sem quaisquer outras condições.

O direito humano à moradia foi contemplado expressamente pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988²⁷⁸ como direito social, alçado ao status de direito fundamental. Todo ser humano, independentemente de nacionalidade, raça ou religião, precisa de um espaço físico, um lugar para habitar e viver, só ou com sua família, que lhe proporcione segurança física, emocional e bem-estar.

O direito à vida é mais complexo que apenas sobreviver, pois o ser humano também depende de condições favoráveis para viver com um mínimo de dignidade, inclusive de moradia digna, que o inclua na sociedade, a fim de exercer sua cidadania de maneira plena.

Todavia, mesmo sujeita a diversas críticas, a legitimação fundiária cumpre com seu papel de proporcionar a efetividade do direito social à moradia, pois realiza a função social da propriedade urbana em relação a imóveis residenciais.

Em conclusão, tem-se que restou demonstrada a hipótese inicial, no sentido de que a legitimação fundiária instituída pela Lei 13.465/2017, além de constitucional, constitui instrumento normativo que contribui para a efetivação do direito fundamental social à moradia no País e, por conseguinte, para o desenvolvimento das cidades e para o bem-estar e dignidade da pessoa humana.

²⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou elucidar as questões que envolvem a regularização fundiária e a efetivação do direito à moradia. Primeiramente, foi conceituado e definido a regularização fundiária em seguida no foi realizado um apanhado histórico no que concerne à origem dos conflitos fundiários, o qual revelou que a segregação socioespacial é advinda de uma realidade histórica, responsável pela formação das chamadas “cidades ilegais” e, conseqüentemente, potencializadora dos conflitos fundiários urbanos, fazendo um regresso histórico, desde a colonização, até os dias atuais, evidenciando Evolução legislativa do direito urbanístico e registros públicos, descreverá sobre a importância da evolução descrevendo sobre a irregularidade imobiliária no Brasil, sendo marcado pelo período colonial (1530-1822), ao qual se faz um paradigma com as Constituições Federais e as normas infraconstitucionais.

No segundo capítulo de acordo com a legislação Federal foi definido que a moradia adequada é um direito garantido apesar do grande déficit habitacional, pois o direito à moradia é positivado no ordenamento jurídico pátrio, seja por meio da Constituição e legislações infraconstitucionais, seja através de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Segundo a Constituição Cidadã²⁷⁹, o direito à moradia é um direito fundamental, elencado no Capítulo dos Direitos Sociais, no artigo 6º da Constituição Federal.

Portanto, os movimentos sociais que lutam pela moradia sendo elas melhorias das condições habitacionais urbanas, prioritariamente para as famílias de baixa renda em âmbito nacional são objetos de estudo da presente dissertação.

Sendo assim, é importante compreender a origem, o seu desenvolvimento e a presente atuação destes movimentos sociais para a defesa do direito à moradia.

Abordou-se ainda neste capítulo os direitos humanos diante da moradia adequada, concluindo, portanto, que a moradia adequada é um direito humano tutelado fortemente no âmbito internacional e nacional, sendo está uma construção coletiva de todos, uma vez que o Brasil é signatário de diversos diplomas internacionais que protegem o direito à moradia, torna-se evidente a necessidade da

²⁷⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

adoção, pelo governo brasileiro, de medidas capazes de garantir a proteção da moradia adequada em âmbito nacional e internacional.

No mesmo sentido foi abordado sobre o princípio do direito fundamental da moradia adequada trazendo fundamentações constitucionais destacando o art. 6º da Constituição Federal, que protege expressamente o direito à moradia, está inserido dentro do Capítulo II (Dos Direitos Sociais) que, por sua vez, está inserido no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Portanto, verifica-se que a Carta Magna define expressamente o direito à moradia como um direito fundamental.

Evidenciou-se, por meio da análise dos direitos fundamentais à moradia, de propriedade e de posse, bem como das teorias do direito civil, que a discussão deve ser pautada sob a égide da constitucionalização desse ramo do direito e com enfoque na teoria sociológica da posse. Isso denota, para além da função social da propriedade, a funcionalidade da posse, considerada como um direito autônomo e, portanto, merecedor de reconhecimento.

No terceiro capítulo, retratou a regularização fundiária e a garantia do direito à moradia adequada enfatizando a tarefa complexa que demanda uma política nacional de apoio e o entendimento dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como, a participação da sociedade civil, tendo como finalidade possibilitar aos grupos segregados o exercício de seus direitos fundamentais.

Deste ponto de vista, na tentativa de concretizar o direito fundamental à moradia diversas normas foram elaboradas ao longo dos anos com intuito de regularizar as áreas ocupadas irregularmente. O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis, são sistemas de proteção de direitos humanos reconhecidos, internacional e nacionalmente, como direitos humanos, além de serem considerados como os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como sob o prisma ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e reposição de áreas verdes).

Constatou-se ainda que, malgrado a existência de vários regramentos e políticas públicas voltadas ao provimento de habitação para a população de baixa renda, o direito à moradia, em que pese amplamente protegido, não foi alcançado.

Isso porque não foi observada a amplitude do conceito de moradia adequada, conceito esse que deve levar em conta os parâmetros relativos à segurança jurídica

da posse, à disponibilidade de serviços e infraestrutura, ao custo de moradia acessível, à habitabilidade, à acessibilidade e à localização e adequação cultural.

Nesse sentido, não se mostra suficiente a realocação dos ocupantes irregulares para outras regiões por meios de programas habitacionais, tendo em vista que as áreas ocupadas irregularmente estão relacionadas à sua localização e, por via de consequência, a oferta de trabalho, mobilidade urbana e assistência social existentes em seu entorno.

Portanto, ao remover esse contingente populacional dessas áreas, o Estado acaba por dificultar a efetivação de outros direitos que outrora estavam sendo minimamente assegurados em razão da localidade do núcleo urbano ocupado.

Ademais, nessas áreas formam-se redes de cooperação entre os moradores que funcionam como atenuantes dos problemas decorrentes da ausência do Estado. Portanto, devem ser reconhecidas como cidades legais pendentes de regularização e de assistência por parte do Poder Público. Tal entendimento foi preconizado na lei de regularização fundiária nº 13.465/2017, que muito embora, possua diversos pontos passíveis de questionamento, trouxe em seus objetivos a regularização fundiária com base no direito de moradia adequada. Ademais, mostrou-se da análise da lei, ser a mediação no bojo da regularização fundiária outro importante instrumento de proteção ao direito à moradia, pois apresenta-se como uma forma equitativa de resolução consensual do conflito fundiário.

Diante da legislação foi necessário evidenciar os desafios enfrentados pelas famílias que vivem em situação irregular, demonstrando a dificuldade encontrada para regularização dos lotes em situações irregulares na região urbana, desigualdades entre cidade formal e cidade informal, desigualdades entre a propriedade formal e a propriedade informal terreno urbano. E finalmente aparece em várias desigualdades que estruturam nossas cidades, nossos espaços urbanos. E a gente, portanto, tem um enorme desafio de lutar, para promover, apoiar e realizar a regularização fundiária urbano no nosso país porque continuamos a ter situações históricas que são herdadas do tempo colonização, estrutura fundiária que mantém, principalmente posse informal, posse em terreno irregular, que é uma ótima alternativa de acesso à terra e habitação utilizados pela população com baixos rendimentos.

E por último, abordou-se as formas de regulamentação e aplicabilidade da Lei Federal 13.465/2017 nos estados e municípios, demonstrando os benefícios que a nova legislação Federal traz, em seu texto ela desburocratiza, simplifica, agiliza e

destrava os procedimentos da regularização fundiária urbana, além de ampliar as possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com isso promove o resgate da cidadania, aquece o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município.

Enseja salientar que o município tem um papel e um competência importante a ser desenvolvida para que a regularização fundiária aconteça, o mesmo deve criar o plano diretor municipal, previsto no artigo 40 do estatuto da cidade, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revisada a cada dez anos, para que em conjunto com a população, decida sobre o espaço urbano, saneamento e habitação, entre outros.

Deste modo conclui-se que restou demonstrada a hipótese inicial, no sentido de que a legitimação fundiária instituída pela Lei 13.465/2017, além de constitucional, constitui instrumento normativo que contribui para a efetivação do direito fundamental social à moradia no País e, por conseguinte, para o desenvolvimento das cidades e para o bem-estar e dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (Org.). *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: IBASA, 1992.

AGRA, W. de M. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALBUQUERQUE, C. de. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. da P. *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília-DF: Ipea, 2015. p. 11-12.

ALEXY, R. *Teoria discursiva do direito*. Organização, tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALFONSIN, B. de M. Da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 100-102.

_____. *Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2007.

ANDRADE, L. M. S.; BLUMENSCHHEIN, R. N. A nova ecologia da cidade: uma conexão importante para a ciência do desenho urbano. In: APPURBANA 2014, 3, 2014, Belém. *Anais [...] Belém: UFPA, 2014*. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana2014/anais/ARQUIVOS/GT1-289-95-20140530013207.pdf> Acesso em 17 maio 2022.

BRASIL. *Código Civil*: regulamenta pela Lei 10 de janeiro de 2002. Brasília-DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 8 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 4 mar. 2022.

_____. Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890. Substitue as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 133, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=As%20estradas%20de%20ferro%2C%20compreendendo,fabricas%20respectivas%2C%20adherentes%20ao%20s%C3%B3lo> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Decreto nº 370, de 2 de maio de 1890. Manda observar o regulamento para execução do decreto n. 169 A de 19 de janeiro de 1890, que substituiu as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885, e do decreto n.

165 A de 17 de janeiro de 1890, sobre operações de crédito móvel. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, p. 798, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-370-2-maio-1890-507567-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Decreto nº 602, de 24 de julho de 1890*. Estabelece o processo para as desapropriações por utilidade municipal na Capital Federal. Rio de Janeiro, 24 jul. 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-602-24-julho-1890-517585-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903. Manda aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal o decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 28 ago. 1903. Seção 1, p. 3979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1021-26-agosto-1903-584610-publicacaooriginal-107339-pl.html#:~:text=Manda%20aplicar%20a%20todas%20as,de%201855%2C%20com%20algumas%20altera%C3%A7%C3%B5es> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Decreto nº 3.272, de 5 de outubro de 1885. Altera diversas disposições referentes às execuções cíveis e comerciais. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 23, 1885. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3272-5-outubro-1885-543469-publicacaooriginal-53793-pl.html#:~:text=Altera%20diversas%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20referentes%20%C3%A1s,Art> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865*. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. Rio de Janeiro, 26 abr. 1865. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.453%2C%20DE%2026%20DE%20ABRIL%20DE%201865.&text=Manda%20observar%20o%20Regulamento%20para,que%20Me%20Confere%20o%20art Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 21 nov. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8141.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os

procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 mar. 2018. p. 7. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9310&ano=2018&ato=2cbATR65UeZpWT52f> Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 15 fev. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10600.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Approva o código florestal que com este baixa. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 fev. 1934, Seção 1, p. 2882. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html#:~:text=I%20DISPOSIC%3%87%3%95ES%20GERAES-,Art.,e%20especialmente%20este%20codigo%2C%20estabelecem> Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Brasília-DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm Acesso em 4 mar. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 5 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei de 1º de outubro de 1828*. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Rio de Janeiro, 14 out. 1828. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm#:~:text=LEI%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO,e%20dos%20Juizes%20de%20Paz.&text=Art.,sete%2C%20e%20de%20um%20Secretario Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843*. Fixando a Despeza e orçando a Receita para os exercicios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. Rio de Janeiro, 23 out. 1843. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM317.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20317%2C%20DE%2021,1844%2C%20e%201844%20%2D%201845 Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro, 27 set. 1864. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.237%2C%20DE%2024%20DE%20SETEMBRO%20DE%201864.&text=Reforma%20a%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Hypothecaria%2C%20e,das%20sociedades%20de%20cr%C3%A9dito%20real Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 30 set. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 21 dez. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 set. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em 10 mar. 2023.

_____. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília-DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999*. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 abr. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 4 mar. 2022.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 28 maio 2022.

_____. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 ago. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em 10 mar. 2023.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 maio 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e

6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 25 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília-DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 4 mar. 2022.

_____. *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011*. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 Acesso em 4 mar. 2022.

_____. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 mar. 2021. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em 10 mar. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Brasília-DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda Constitucional PEC nº 93/2015*. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal. Brasília-DF, 14 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1579467> Acesso em 10 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção de supressão de vegetação em área de preservação permanente - APPN. Brasília-DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=112415#:~:text=Ementa%3A,%C3%A1rea%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20permanente%20%2D%20appn> Acesso em 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regulação fundiária urbana Lei Federal 13.465/17*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ministerio_das_cidades_1503095675.pdf Acesso em 22 dez. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília-DF: SDH, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/images/0022/00225430POR.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2016*. Altera o art. 6º da Constituição da República, para incluir, dentre os direitos sociais, o direito ao saneamento básico. Brasília-DF, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124779> Acesso em 10 mar. 2022.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2. sem. 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9197/6812> Acesso em 14 maio 2022.

CARVALHO, V. M. de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 10. (Coleção direito econômico e desenvolvimento, 1).

CASTRO, J. E. *Água e democracia na América Latina*. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

CHEID, C. M. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 40, n. 83, p. 426-427, 2017.

COELHO JUNIOR, L. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. *Revista Eletrônica do Ministério Público*, Rio de Janeiro, p. 1-31, 2010. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf Acesso em 10 mar. 2022.

COHRE. *A efetivação do direito à água e ao saneamento no Brasil*. Brasília-DF: [s.n.], 2008.

COMPARATO, F. K. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília-DF, v. 1, n. 3, p. 92-99, 1997.

CORRÊA, A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória nº 759/2016 da Lei Federal nº 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *GEO UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017, p. 188. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979> Acesso em 10 mar. 2022.

CORREIO BRASILIENSE, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil.774183/imoveis-irregulares-no-brasil-shtml> Acesso em 25 mar. 2022.

CORTESE, T. T.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. (Org.). *Cidades inteligentes e sustentáveis*. Barueri: Manole, 2017.

CRUZ, K. D. B.; LIMA, F. F. de; DANTAS, P. J. dos S. Plano Diretor e os instrumentos de promoção de interesse social: o caso do município de Currais Novos-RN. *Holos*, Natal, v. 2, p. 1-16, dez. 2019, p. 3. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3275> Acesso em 10 mar. 2022.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem de 1948. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm> Acesso em 20 out. 2022.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DIP, R. *Registro de imóveis: princípios*. São Paulo: Primvs, 2017

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, p. 177-187, jan./fev. 2010.

FERREIRA, R. F. C. F. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012, p. 9. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf
Acesso em 4 nov. 2022.

FLEURY, S. A natureza do estado capitalista e das políticas públicas. In: _____. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 11-57.

FRANK, B.; SEVEGANANI, L. (Org.). *Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política*. Itajaí: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=333>
Acesso em 10 mar. 2022.

GILBERT, J. Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. *Sur: revista internacional de direitos humanos*, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 121-143, 2013.

GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana*. Brasília-DF: IPEA, 2001, p. 9. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 3). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3102/1/Livro_S%C3%A9rie%20caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20e%20tend%C3%AAs%20da%20rede%20urbana%20do%20Brasil_Desenvolvimento%20regional%20e%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20da%20rede%20urbana_v%203.pdf Acesso em 10 mar. 2022.

INTERNATIONAL LAND COALITION. *Towards a common platform on access to land: the catalyst to reduce rural poverty and the incentive for sustainable natural resource management*. Rome: ILC, 2003.

KHURI, N. de R. A função social do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária Urbana. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (Coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 273.

KILKAMP, A. M. *Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades*. 2021. 177 p. Trabalho Conclusão do Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

LEITE, R. P. Regularização fundiária - PMSP. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2004. p. 155-166.

LEMES, F. L. A lei das Sesmarias e Portugal no século XIV. *Revista Jurídica*, Anápolis, n. 9, p. 1-105, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/597>
Acesso em 10 mar. 2023.

LOUREIRO, F. E. Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Coord.). *Doutrinas essenciais: direito registral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4.

MACHADO, H. L. Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, 2008, p. 12. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-socioambiental-da-propriedade/341013222> Acesso em 10 mar. 2022.

MARIANI, F. As principais diretrizes expostas na Lei do Saneamento Básico Lei 11.445/07 em comparação ao disposto na Política Nacional dos Recursos Hídricos Lei-9.433/97 e no Estatuto da Cidade-Lei 10.257/01. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 163-185, 2019.

MARQUES, B. F.; MARQUES, C. S. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Gen, 2016.

MELLO, E. C. de. Uma Nova Lusitânia. In: MOTA, C. G. (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira*. São Paulo: Editora Senac, 1999. p. 71-103.

MELO, M. A. S. *Teoria geral do registro de imóveis*. Porto Alegre: Editor Sérgio Antonio Fabris, 2016.

MIRANDA, F. C. P. de. *Tratado de direito privado, tomo XIII*. Campinas: Bokseller, 2001.

MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010

_____. _____. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOURA, E. A. da C.; MOTA, M. J. P. da; TORRES, M. A. A. (Org.). *Teoria da regularização fundiária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

NEGRI, S. M. C. A.; ALCÂNTARA, L. A. G.; DECASTRO, F. C. B. Inovação em assentamentos populares: regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas. *Confluências: revista interdisciplinar de sociologia e direito*, Niterói, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. (Org.). *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-137.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais*. Brasília-DF: ONU, 1992. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf Acesso em 4 mar. 2022.

_____. *O que são os direitos humanos?* Brasília-DF: ONU, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/> Acesso em 4 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração universal dos direitos humanos*. Brasília-DF: Unesco, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em 4 mar. 2022.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: _____. *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília-DF: MCidades, 2014. cap. 5, p. 29-66. (Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, 7).

PATAH, P. *Retificações no Registro de Imóveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PEDROSO, A. *Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 5.

PEREIRA, L. M. P. *As sesmarias em Portugal e no Brasil: a colonização do Brasil analisada por meio das cartas de doação e dos forais*. 2010. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010.

PINTO, V. C. *Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana*. 31 jul. 2017, p. 145. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em 10 mar. 2022.

_____. Regularização de assentamentos urbanos em zona rural: o princípio da eficiência na ocupação do solo como critério de conveniência e oportunidade. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (Coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 158-159.

PUPPI, I. C. *Estruturação sanitária das cidades*. Curitiba: Editora UFPR; São Paulo: Cetesb, 1981.

RECH, A. U.; RECH, A. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

RIBEIRO, L. P. A. Aspectos registrários da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2014. p. 374.

RIZZARDO, A. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo*. Curitiba: Juruá, 2011.

ROLNIK, R. *Direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em 10 mar. 2023.

SANTOS, H. C. dos. *Curso avançado de regularização fundiária urbana*. Jundiaí: Seletto, 2020.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Justiça. *CGJ/SP parcelamento irregular do solo urbano*. Fraude. Fração ideal. Caohurb – Ministério Público. Processo CG-2.588/2000 – capital. Parecer nº 348/2001-E. Corregedor Geral da Justiça: Luís de Macedo. São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=2962> Acesso em 20 mar. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Poder Judiciário. *Provimento CG nº 11/2013*. Dispõe sobre regras gerais relativas à atividade de registro imobiliário, procedimento de dúvida registral, prazos para o procedimento registral e para a expedição de certidões [...] (Processos nºs 2012/131428 e 2012/148651). Desembargador José Renato Nalini, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=118> Acesso em 10 mar. 2022.

SARAIVA, A. J.; LOPES, O. *Historia da literatura portuguesa*. 17. ed. Porto: Editora Porto, 2005.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, ano 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008, p. 8. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf Acesso em 8 nov. 2022.

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Editor Sergio Antônio Fabris, 2004.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

SILVA, R. P. A história vista pelas lentes das ciências sociais: uma interpretação de economia colonial brasileira nos séculos XVI e XVII, de Celso Furtado. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 78, p. 206-222, abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/9MvgxbBzC9TBdxJWKvmfH6P/abstract/?lang=pt> Acesso em 10 mar. 2023.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOTO, H. de. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, A. S. R.; ARAUJO, M. M. (Org.). *Estudos avançados de direito à moradia*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

SOUZA, C. M. N. et al. *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. 140 p.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen> Acesso em 20 set. 2022.

TAVARES, A. R. Liberdades públicas. In: NASCIMENTO, C. V.; ALVES, G. M. *Enciclopédia do direito brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

TELLES, V. da S. Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, jun. 2006.

VANDERSLICE, J.; BRISCOE, J. Environmental interventions in developing countries: interactions and their implications. *American Journal of Epidemiology*, Oxford, v. 141, p. 135-144, 1995.

WANDERVAL, B. *Projeto de Lei nº 3.057, de 2000*. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, do Sr. Bispo Wanderval, “que inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1º o atual parágrafo único” (PL 3.057/00). Brasília-DF, 2000. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=516752&filenome=Tramitacao-PL+3057/2000 Acesso em 10 mar. 2022.

BIBLIOGRAFIAS COMPLEMENTARES

ALVARENGA, L. C. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 65, p. 61-74, dez. 2008.

BRASIL. O que fazer com a Cidade Ilegal? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 52, p. 19-31, jan. 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária urbana e a Lei nº 13.465, de 2017*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Secretaria Nacional de Habitação. *Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. *Perguntas frequentes PMCMV*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/perguntas-frequentes-pmcmv> Acesso em 4 mar. 2022.

CARDOSO, A. L. *Desigualdades urbanas e políticas habitacionais*. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufjf.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf Acesso em 4 mar. 2022.

CHEID, C. M. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 40, n. 83, p. 426-427, 2017.

CLEMENTE, A. S. *Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia urbana na nova ordem constitucional brasileira*. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. *CONAM: uma história de luta*. Disponível em: <http://conam.org.br/historico/> Acesso em 4 mar. 2022.

CUNHA, M. F. F. *Manual fundiária urbana - REURB*. Salvador: JusPodivm, 2019. 224 p.

EMILIASI, D. *Regularização fundiária rural e urbana: direito de laje*. Leme: Imperium, 2019. 658 p.

FERRAZ, P. A. de C. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado. In: NALINI, J. R.; LEVI, W. (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2014. p. 1-41.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAHAM, S. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Tradução de Alyne Azuma e Sheila Holz. São Paulo: Boitempo, 2016.

INTERNATIONAL LAND COALITION. *Towards a common platform on access to land: the catalyst to reduce rural poverty and the incentive for sustainable natural resource management*. Rome: ILC, 2003.

KALLÁS FILHO, E. A constituição econômica de 1988: fundamentos, funções e enunciados: síntese. In: FIGUEIREDO, E. H. L.; MONACO, G. F. de C.; MAGALHÃES, J. L. Q. de (Coord.). *Democracia e constitucionalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 127-137.

MARCHI, E. C. S.; KÜMPEL, V. F.; BORGARELLI, B. A. *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: YK, 2019. 288 p.

MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K.; BENSÁID, D. *Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira*. Tradução de Nélio Schneider e Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

MONTEIRO, T. V. de A. Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10, 2008, Barcelona. *Anais* [...]. Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm> Acesso em 4 mar. 2022.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. *A organização do MTST*. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/> Acesso em 4 mar. 2022.

MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA. *Apresentação: Movimento Nacional da Luta Pela Moradia*. Disponível em: <http://mnlmrj.blogspot.com.br/p/apresentacao.html> Acesso em 4 mar. 2022.

RIBEIRO, T. F. *Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2017. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/> Acesso em 4 mar. 2022.

RICALDE, M. do C. *Regularização fundiária rural e urbana: impactos da Lei nº 13.465/17*. 2. ed. Leme: Imperium, 2019. 349 p.

ROLNIK, R. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMAGNOLI, A. J. *O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos*. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6181/4646> Acesso em 4 mar. 2022.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Disponível em: <http://www.hic-gs.org/content/capa.pdf> Acesso em 4 mar. 2022.

SAULE JÚNIOR, N. *O direito urbanístico*. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. 496 p.

SORDI, D. N. de. *Moradia, trabalho e luta: experiências, práticas e perspectivas sobre a ocupação de terras urbanas: Uberlândia 2000 - 2012*. Uberlândia: Navegando, 2017.

TEPEDINO, G. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 521 p.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. *Um pouco de nossa história*. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54 Acesso em 4 mar. 2022.