

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

LEI 13.465/17: INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA CIDADANIA?

PAULO QUINTANILHA FALCÃO

**Rio de Janeiro
2023**

PAULO QUINTANILHA FALCÃO

LEI 13.465/17: INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA CIDADANIA?

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dra. Mariana Trotta.**

**Rio de Janeiro
2023**

CIP - Catalogação na Publicação

Q1 Quintanilha Falcão, Paulo
LEI 13.465/17: INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA
CIDADANIA? / Paulo Quintanilha Falcão. -- Rio
de Janeiro, 2023.
87 f.
1. Regularização Fundiária. 2. cidadania.
3. reurb. I. Trotta, Mariana, orient. II.

7/6283.

PAULO QUINTANILHA FALCÃO

LEI 13.465/17: INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA CIDADANIA?

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dra. Mariana Trotta**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2023**

Dedico esta monografia aos meus pais, Paulo Augusto da Silva Falcão, e Tânia Lúcia Quintanilha Falcão, responsáveis em boa parte pela empatia e sensibilidade que cercam meu olhar para o mundo.

Ao meu irmão, Eduardo Quintanilha, por todas as vezes em que esteve comigo e me impulsionou diante do meu potencial, demonstrando forma tão expressiva de amor. Tenho em você a mais profunda admiração. Nada seria possível sem minha família.

À minha namorada, Lanna Faustino Campos, que, a cada dia que passa, me surpreende mais com seus gestos doces e sua ternura. Estar ao seu lado me lembra os motivos de querer sempre manter minha essência.

À Dra. Ana e Victor, por acreditarem em mim e me darem a oportunidade de enxergar novamente o Direito como instrumento de luta aos mais necessitados.

E à orientadora, Mariana Trotta, por toda a cordialidade e ajuda em tão pouco tempo pelos obstáculos impostos.

RESUMO

Pretende este estudo ser uma análise crítica da Lei 13.465/17 e todas suas consequências no que tange à regularização fundiária, bem como ser esta um instrumento de acesso à cidadania. A partir de uma ótica histórica, analisar-se-á a evolução de conceitos como a função social da propriedade, posse, bem como direitos sociais conquistados, como o da moradia, pertinentes ao tema. Por fim, associar-se-á a nova legislação ao conceito de cidadania e suas críticas pertinentes, em busca de alcançar uma resposta para a pergunta do título da pesquisa.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Cidadania; Reurb.

ABSTRACT

This study intends to be a critical analysis of Law 13.465/17 and all its consequences regarding land regularization, as well as being an instrument of access to citizenship. From a historical perspective, we will analyze the evolution of concepts such as the social function of property, possession, property, as well as conquered social rights, such as housing, relevant to the theme. Finally, we will associate the new legislation with the concept of citizenship and its pertinent criticisms, in order to reach an answer to the question in the title of the research.

Keywords: Land regularization; Citizenship; Reurb.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLAS:

TTC	Termo Territorial Coletivo
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
REURB	Regularização Fundiária Urbana
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
Capítulo 1 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ESTATUTO DA CIDADE.....	11
1.1 A Função Social da Propriedade	16
1.1.1 A Tutela Processual da Posse	20
Capítulo 2 - ESTATUTO DA CIDADE	27
2.1 Princípios do Direito Urbanístico	31
2.2 Princípio da Afetação das Mais-valias Ao Custo da Urbanificação	32
2.3 Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios de Ônus Derivados da Atuação Urbanística	33
Capítulo 3 - INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTATUTO DA CIDADE.....	34
3.1 Concessão do Direito Real de Uso	37
3.2 Usucapião Especial de Imóvel Urbano	39
3.3 Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia	42
3.4 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEI's)	44
3.5 Termo Territorial Coletivo (TTC)	47
Capítulo 4 - TEORIA E LEGISLAÇÃO DA REURB	50
4.1 Lei 6.766/1979	51

4.2 Lei 11.977/2009	55
4.2.1 Usucapião Administrativa	59
4.3 Lei 13.465/17	60
4.3.1 Legitimados Para Requerer a Reurb	66
4.3.2 Legitimação da Posse	67
4.3.3 Legitimação Fundiária	69
4.3.4 Modalidades da Reurb	70
Capítulo 5 - LEI 13.465/17 E CIDADANIA	74
Capítulo 6 - CASO CONCRETO: BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA	84
6.1 Histórico	84
6.2 Investimento em Saneamento	85
6.3 Aspectos Ambientais	87
6.4 Integração Com o Poder Público Para Prestação de Serviços Essenciais	88
CONCLUSÃO	91
BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, objetivando a integração de assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Consiste em poderoso instrumento trazido pela Constituição e paulatinamente regulamentado e solidificado nas normas infraconstitucionais, como um dos principais meios para que se alcance o desenvolvimento das plenas funções sociais das cidades.

Desde a década de 1980, um processo em busca de uma reforma urbana vem se consolidando no país. Diversas alterações legais e institucionais são instauradas na esfera federal desde que, a partir da Constituição Federal de 1988, é criado o sustentáculo para uma nova ordem jurídico-urbanística. A regularização fundiária passou a ser tratada no âmbito da defesa do direito à moradia e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Tal ordem jurídico-urbanística é consolidada com a aprovação de outro marco de suma importância, a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, visando regulamentar o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 e trazer importantes referências e regramentos para a política nacional de desenvolvimento urbano.

A pesquisa propõe um estudo teórico-analítico acerca da regularização fundiária urbana, relacionando-a aos direitos constitucionais, entre os quais se destaca o direito à moradia e à dignidade humana.

Ressalte-se que a Lei 13.465/17, principal Lei Federal brasileira que trata da regularização fundiária urbana, alterou diversas legislações vigentes à época e foi alvo de muitos questionamentos quanto à constitucionalidade, tanto formais quanto essenciais.

A proposta do presente trabalho é a análise, em um primeiro momento, dos motivos históricos que pautam a necessidade de uma regularização fundiária, para, após, analisar as mudanças relacionadas ao tema sob o viés jurídico, econômico e, principalmente, social, com ênfase na necessidade de sua conformação com a ordem constitucional.

Para tal, o objetivo geral divide-se, assim, em três objetivos específicos, a saber: a) identificar conceitos e doutrinas relacionados às normas federais aplicáveis à relação entre conservação urbana e ocupação humana; b) analisar as normas para a formalização da posse da terra; c) apresentar casos ilustrativos sobre o tema.

Com esta abordagem, será possível uma análise que não seja meramente normativa, o que, além de insuficiente, seria impossível, tendo em vista que o tema em análise não suporta a dissociação entre o político, social e jurídico. Deste modo, seria a Lei 13.465/17 um Instrumento para a Promoção da Cidadania?

A pesquisa ora proposta justifica-se a pela importância do estudo da Lei de Regularização Fundiária na prática, tendo em vista ser uma legislação recente e tema pertinente na atual política urbana, versando sobre uma problemática que afeta a todos. Mostra-se importante também para o pesquisador, diante do interesse particular sobre a temática, inclusive por guardar pertinência com o cotidiano profissional do acadêmico, visto que se encontra atualmente inserido em uma das etapas da Regularização Fundiária do Balneário Água Limpa, na cidade de Itabirito/MG.

Assim, repisa-se, o aprofundamento no complexo tema da regularização fundiária e o Direito poderá trazer reflexos, inclusive, para a sociedade como um todo, uma vez que poderá servir para nortear o trabalho profissional na área, que se revela uma permanente busca pela realização de justiça.

A investigação acadêmica e seus objetivos traçados somente podem ser satisfatoriamente atingidos a partir de adequada fundamentação metodológica. A metodologia, por sua vez, vem a ser um conjunto de métodos, técnicas e instrumentos que são utilizados na construção da investigação proposta.

O presente estudo valeu-se da pesquisa documental com fundamentação em diferentes normas de âmbito federal, como a Constituição Federal, Lei 10.257/01, Lei 6.766/79, Lei 11.977/09, Lei de Regularização Fundiária, e outras. A análise também se utilizou de fontes

secundárias como conceitos e princípios pertinentes para o entendimento das normas presentes nos dispositivos, de maneira a subsidiar as conclusões apresentadas nesta investigação. Ademais, buscou-se trazer casos exemplificativos que evidenciam a dicotomia entre ocupação versus regularização fundiária de grandes complexos urbanos.

Por fim, o objeto geral do estudo é a regularização fundiária urbana no Brasil, especificamente incluindo a análise da Lei 13.465/2017. Este trabalho propõe uma análise de como os contextos históricos e sociais afetam a apropriação do solo urbano e o que constitui a política urbana constitucional, para estabelecer as bases necessárias para uma reflexão focada da pesquisa se a Lei 13.465/2017 garante o direito à moradia.

CAPÍTULO 1 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988 E ESTATUTO DA CIDADE

A Carta Magna traz o país para um cenário onde se parte da dignidade mínima necessária em prol do exercício da condição humana, normatizando seus direitos. No nosso ordenamento, tal ideal alcança o status de dispositivo constitucional normativo. Exemplifica Barroso, a dignidade humana, enquanto princípio, representa uma fonte direta de direitos e deveres, já que de seu núcleo essencial de sentido se extrairão regras que incidirão sobre situações concretas.¹

Sobre este tema, diz Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) consiste de uma espécie de valor-fonte, o que também foi objeto de reconhecimento pelo STF, alinhado com a tradição consagrada no direito constitucional contemporâneo, para quem a dignidade da pessoa humana constitui “verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País (...)²

Para Barroso, a dignidade da pessoa humana se compõe através de conjunto de três elementos: o valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia do indivíduo e o valor comunitário. Deste modo, existem valores que não podem ser quantificados economicamente, como a vida e a liberdade, esta última, servirá enquanto espaço essencial para o exercício da autodeterminação individual, através da qual podemos eleger nossas valorações morais e escolhas existenciais, exercendo de fato a própria autonomia desvinculada de qualquer tipo de pressão ou oposição externa. E, finalmente, aponta para os valores comunitários, àqueles que impõem proteção aos direitos de terceiros e aos direitos difusos e coletivos, sejam estes pertinentes a todos, ou a determinados grupos ou segmentos minoritários de nossa sociedade.³

¹BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 188.

²SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luís Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015. p. 273-274.

³BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit., p. 190-191.

A dignidade da pessoa humana evidencia a sua categórica importância prática quando constatado que é tanto limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade como um todo, e, deste modo, apontando para uma dimensão defensiva (negativa) ou prestacional (positiva) da dignidade. Se positiva, manifestada como forma de agir, fruto de ações públicas de combate e correção das disparidades sociais. Se negativa ou defensiva, no sentido de que a dignidade seja colocada em um patamar de proteção através das leis e prestação jurisdicional, sendo garantida através de uma obrigação a todos de um não fazer protetivo diante desta. Deste modo, o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como princípio implica no dever do Estado tanto em medidas positivas prestacionais para sua promoção, quanto de forma a afastar qualquer ato que a viole ou coloque em risco.

As ações governamentais que têm como objetivo positivar os princípios tidos como fundamentais em nossa Constituição buscando o alcance de uma justiça social, devem formular políticas que tenham como meta a nivelção das distorções e desigualdades econômicas que dividem o país em classes, oferecendo aos indivíduos, independentemente do grupo que pertençam, o mínimo para condição humana.

Dentro desse arcabouço de garantias, a moradia reside em dois polos, e a usucapião representa o ponto chave desse encontro, uma vez que é dever de proteção positiva do Estado, proteger a posse facilitando o acesso desta ao registro imobiliário, como também é de sua obrigação, salvaguardar aquela propriedade que busque e atinja o seu fim social. Nos ensina Sarlet:

Para demonstrar o exposto, bastaria aqui referir o exemplo do direito à moradia (como direito negativo, podendo bloquear – negativamente – ações do Estado ou de particulares que lhe são contrárias, como no caso da vedação da penhora) e, como direito positivo, podendo servir de fundamento a uma atuação do Estado no sentido de assegurar mediante determinadas prestações jurídicas ou materiais o acesso a uma moradia (...) (SARLET, Ingo Wolfgang Figueiredo. FILCHTINER, Mariana. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. p. 3.)⁴

Os direitos sociais presentes no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, no que tange à moradia, foi objeto de incorporação através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang Figueiredo. FILCHTINER, Mariana. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.** p. 3.

Fevereiro de 2000, como segue: “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 Constituição.” (BRASIL, 1988).

Demonstra-se ainda um avanço das conquistas sociais no que tange às necessidades básicas de defesa e acesso às coisas consideradas básicas para a condição humana, essas necessidades incluem a proteção dos princípios fundamentais da Constituição. Esse direito supera acordos, cartas, leis e preserva a vida do ser humano. Completa Sarlet:

Dito isso, o que importa, nesta quadra, é a percepção de que a garantia (e direito fundamental) do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, visto que decorrente já da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.⁵

É neste prisma que os direitos de posse e propriedade, entre projetos políticos de centro, direita e esquerda, caminharão paulatinamente para interesses sociais que melhor reflitam a realidade do país. Por meio do Código Civil de 2002, o ordenamento constitucional mostrou-se modernizador do tema da usucapião, incorporando-o ao modelo garantido pela Constituição Federal, assim, protegendo determinadas posses mansas, pacíficas, duradouras, sem oposição diante da jurisdição e que estejam cumprindo a partir dos possuidores, sua finalidade social. Mas também repetindo alguns pontos o diploma civilista anterior, como aponta Orlando Gomes:

O Direito pátrio seguiu o *sistema romano*. O Código Civil de 2002, no que tange às formas de aquisição da propriedade, manteve a sistemática adotada pelo diploma anterior, tanto para a aquisição da propriedade imóvel quanto para a propriedade móvel. Avançou, contudo, a legislação de 2002, ao reduzir o prazo necessário para a aquisição por meio da usucapião ordinária e extraordinária, além de estabelecer a modalidade da usucapião especial rural e urbana, esta última regulada pela Lei n. 10.257/01, cujo artigo 9º, parágrafos 1º e 2º, possui a mesma redação do artigo 1.240 do diploma em referência.⁶

⁵Ibid.

⁶GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 152.

O instituto da propriedade, através da usucapião, passa finalmente a internar, norteado por Miguel Reale, o ordenamento, constando dentro do capítulo referente ao “Direito das Coisas”. Como nos remete a respeito, a Professora Maria Helena Diniz, ao dizer:

O Título do Livro II do nosso Código Civil, “Direito das Coisas”, há muito é criticado pela doutrina contemporânea. Ao procurar demonstrar que a expressão utilizada afigura-se restritiva e incompatível com a amplitude do próprio Livro, à medida que trata da posse (considerada como um fato socioeconômico protestativo e não como um direito real), assim como regula todos os direitos reais.⁷

A inclusão da usucapião no capítulo destinado aos direitos reais não foi uma coincidência. Demonstra uma mudança na postura normativa e conceitual, apontando o a trajetória infraconstitucional de valorização da posse legalizável, e sancionando a função social como um dos princípios e fundamentos norteadores do nosso ordenamento, a partir da dignidade da pessoa humana, cerne de nossa Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988, ao elevar a função social ao status de princípio, tem como objetivo quebrar o paradigma de uma nação desenvolvida baseada em uma forma de ocupação desordenada e pautada no hábito da obrigatoriedade normativa registral, relativizando o direito até então absoluto da propriedade.⁸

O constituinte quis que determinados avanços normativos não sofressem com eventuais instabilidades políticas e, deste modo, concentrou nos artigos 4º e 5º os fundamentos a fim de garantir sua proteção. Incluindo, entre os artigos 6º e 11º, a moradia no leque de direitos fundamentais, que deverão ter uma tutela de proteção do Estado.⁹

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 [...]

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação,

⁷ DINIZ, Maria Helena. et al. **Novo Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2003. p.614.

⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 314-315.

⁹Ibid.

saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...]¹⁰

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 elencou algumas usucapiões como sendo de extrema importância para o modelo democrático, dando-lhes garantias em seu âmago. Tais usucapiões, chamadas de usucapiões especiais, possuem exigências mais simples e mecanismos menos burocráticos para sua efetivação.¹¹

Para podermos entender as alterações do instituto usucapião, é necessário que se faça um breve estudo a respeito de como nasceu a idéia da função social da propriedade, suas definições e teorias, pois tais conceitos são imprescindíveis para o entendimento de como se desenrolará a implementação da usucapião ao longo das Constituições Federais.

1.1 A Função Social da Propriedade

A propriedade privada e sua função social são dois princípios fundamentais que regem a ordem econômica, previstos no art. 170 da Constituição da República, que estruturam a regulamentação da iniciativa privada. Tais princípios se reforçam mutuamente, ao contrário do que possa parecer superficialmente, sendo a função social vista, nos dias de hoje, como parte integrante do próprio conteúdo do direito de propriedade. Ou seja, só há que se falar em propriedade, caso está exerça a sua função social.

É então, impraticável, estudar os procedimentos inerentes à tutela de posse e dos direitos reais ignorando tal norma constitucional que, como discutiremos, estrutura todo o sistema infraconstitucional de proteção de tais situações jurídicas.

A positivação constitucional destes princípios mostra claramente uma tentativa de unir dois extremos jurídicos: o inveterado direito de propriedade e o seu novo aspecto, caracterizado pelo desenvolvimento teórico de sua função social. A grande utilidade da noção

¹⁰BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

¹¹BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 61.

de função social está na sua aplicação à propriedade privada, como nos alerta Eros Roberto Grau.¹²

O entendimento do conceito do direito de propriedade privada passa por visões antagônicas ao longo dos períodos históricos. “Embora tendo sido declarada, no início do constitucionalismo moderno, direito fundamental da pessoa humana e garantia ‘inviolável e sagrada’ da liberdade individual, sem a qual ‘não há constituição’”, a propriedade passou a ser estudada pela teoria jurídica do século XIX, como instituto de direito privado, alheio à matéria constitucional.¹³

No mundo greco-romano, o conceito de propriedade privada estava associado à religião, e ao culto do deus-lar, à casa de família. Este conceito de propriedade fazia parte da formação social da civilização e não poderia ser alterada.

E é exatamente neste contexto que nasce a concepção clássica do direito à propriedade como absoluto, exclusivo e soberano do sujeito sobre a coisa. Era considerado um direito sagrado. Conclui Fábio Konder Comparato que “Por aí se percebe como seria absurdo falar, no direito antigo, de deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade. A propriedade Greco-romana fazia parte da esfera mais íntima da família, sob a proteção do deus doméstico”.¹⁴

Com o crescimento da civilização burguesa, a ideia de propriedade se desvincula deste aspecto sagrado e passa a ter um sentido meramente econômico. Inicialmente, o direito de propriedade era um poder jurídico que recaía, principalmente, sobre coisas materiais, envolvendo-as em todas as suas relações e permitindo ao proprietário excluir qualquer interferência de terceiros. Ou seja, a coisa estava submissa ao proprietário e este poderia excluí-la de outros. Assim, poderia este dispor materialmente e juridicamente deste bem como quisesse e até mesmo destruí-lo, assim como reaver coisa de quem injustamente o detivesse.

¹²GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6ª Ed., p.263.

¹³COMPARATO, Fábio Konder. “**Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**”. A questão agrária e a justiça. Juvelino José Strozake (org.) São Paulo: RT, 2000, p. 131.

¹⁴Ibid.

Partia-se do pressuposto de que cada um, agindo individualmente, a fim de atingir os seus próprios interesses, acabaria por atender o interesse social. Por exemplo, o empregador, visando atingir o lucro e pagando um salário miserável, ao mesmo tempo, era capaz de atingir o interesse coletivo através dos empregos gerados.

Como direito fundamental, por conta da divisão entre indivíduo e cidadão, sociedade e Estado, a propriedade, até então, era vista como instituto do direito privado. Ganhava condição de direito do homem, garantia da liberdade individual dos indivíduos contra o Estado. Conclui Comparato:

[...] é dentro dessa perspectiva institucional que se pôs, já no bojo do constitucionalismo liberal, a questão do direito de todo indivíduo à propriedade, ou seja, o direito a aquisição dos bens indispensáveis a sua subsistência, de acordo com os padrões de dignidade de cada momento histórico. (...) Se a propriedade privada era reconhecida como garantia última da liberdade individual, tornava-se inevitável sustentar que a ordem jurídica deveria proteger não apenas os atuais, mas também os futuros e. O acesso à propriedade adquiria, pois, insofismavelmente, o caráter de direito fundamental da pessoa humana.¹⁵

O reconhecimento constitucional da propriedade como direito fundamental tem ligação direta com o intuito da proteção individual do indivíduo. Porém, não é toda propriedade que há de ser considerada direito fundamental, e, deste modo, digna de tal proteção.¹⁶

Seria absurda a idéia de uma propriedade que não signifique instrumento garantidor da liberdade humana, sendo utilizada como forma de exercer poder sobre outro indivíduo. Restaria como absurdo considerá-la com a condição de direito humano. Deste modo, é necessário reconhecer a propriedade-dever, ou seja, o lado passivo de direitos humanos alheios.¹⁷

Assim nasce o conceito de função social da propriedade, princípio constitucional que rege a atividade econômica, como já referido, e que surge como complemento das condições constitucionais da propriedade privada, atribuindo-lhe, pela primeira vez a: um conjunto de deveres, ao contrário da situação clássica em que só poderes eram garantidos a este instituto.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Assim, diz Fredie Didier:

Este princípio (cláusula geral que rege a atividade econômica) serve como forma de balizamento constitucional do direito fundamental propriedade, delimitando o seu conteúdo. Estabelece que a propriedade obriga ao proprietário. Trata-se de construção que transformou estruturalmente o direito de propriedade. Além de poder jurídico, a propriedade traz consigo o dever de exercer este direito de modo a atingir determinadas finalidades; deixava a propriedade, pois, de ser um direito absoluto, cuja utilização deveria atender unicamente aos interesses do proprietário, na forma da concepção liberal que então prevalecia.¹⁸

Claramente, esse novo conceito surgiu com o advento do Estado intervencionista. O até então dominante direito absoluto à propriedade privada é questionado porque a realidade social tem uma dinâmica bem diferente do que se esperava: o imenso sofrimento dos trabalhadores nos primórdios da Revolução Industrial; a desigual distribuição de renda, regida apenas pelas leis do mercado; a grande crise de 1929 e o subsequente colapso da Bolsa de Valores de Nova York.

No meandro constitucional, o sucesso do instituto da função social da propriedade estava presente na Constituição de Weimar, amplamente imitada por outros povos, inclusive por nossa Constituição de 1934. Trata-se da imposição de dever positivo, dando assim ao objeto da propriedade um fim específico, que seria o interesse coletivo e não o interesse próprio do proprietário, embora possam conviver harmonicamente.¹⁹

A função social da propriedade compõe o cerne do conteúdo do direito à propriedade, instituindo os “deveres fundamentais” da propriedade, de vigência e aplicabilidade imediatas. Assim, é norma que completa a definição constitucional do direito à propriedade.

A Constituição brasileira torna claro, então, a matéria da função social da propriedade rural e urbana, como sendo de utilização adequada dos bens em prol da coletividade, como dito a seguir:

¹⁸DIDIER, Fredie. **A função social e a tutela da posse**. Disponível em: www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/a-funcao-social-e-a-tutela-da-posse-fredie-didier.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

¹⁹COMPARATO, Fábio Konder. “**Função Social da Propriedade de Bens de Produção**”.Direito Empresarial. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 32.

Art. 186: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundocritérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – Aproveitamento racional eadequado;
- II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III –observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – Exploração que favoreça o bem-estardos proprietários e dos trabalhadores.

[...]

Art. 182, §2º: “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigênciasfundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”²⁰

O Código Civil segue a mesma linha, no § 1º do art. 1.228:

§ 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 águas.²¹

Como sabemos, o conteúdo de todos os princípios é infinito, tendo uma contemplação aberta, a fim de que sejam possíveis soluções coerentes com cada caso concreto que possa ser submetido à apreciação.

O princípio da função social da propriedade é cláusula geral, e, assim, reflete na tutela processual da posse, como veremos a seguir.

1.1.1 A Tutela Processual Da Posse

²⁰BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

²¹BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

A tutela processual da posse é explicada como mecanismo com intuito de proteger o titular do domínio. Assim, é protegido o possuidor, uma vez que, exercendo os poderes de posse, provavelmente seja o titular de direito sobre o bem.

Como nos ensina Didier:

Ao tutelar a posse, o legislador busca valorizar, ainda, o sujeito que de fato exerce os poderes inerentes ao domínio, protegendo aquele que explora economicamente a coisa, seja trabalhando, seja residindo no bem possuído. Essa é a razão pela qual se criam as figuras especiais de usucapião, constitucionalmente previstas nos arts. 183 e 191 da CF/88, e a aquisição forçada da propriedade em razão da posse-trabalho, prevista no §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil.²²

Estes dois são os principais fundamentos da tutela jurídica da posse. Deste modo, o proprietário, a fim de cumprir a função social da propriedade, tem que, primeiro, possuir a coisa. Ou seja, a posse é condição *sine qua non* para o exercício do direito de propriedade, devendo este observar os deveres fundamentais que decorrem da cláusula constitucional. Sendo assim, a posse é o instrumento que concretiza o dever constitucional da função social da propriedade. Assim, nos diz o mestre Teori Albino Zavascki: “Bem se vê, destarte, que o princípio da função social diz respeito mais ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade”.²³

Fica claro então que o possuidor, caso não exerça a posse consonante com os deveres que lhe são atribuídas constitucionalmente, não lhe é deferida a tutela processual de posse. O motivo é simples: como a tutela processual da posse serve à tutela do titular do domínio, este não sendo merecedor de proteção jurídica, uma vez que não está em acordo com o modelo constitucional de direito à propriedade, não há que se falar em proteção do instrumento para realização deste mesmo direito, ou seja, a posse. Sobre o assunto, nos diz Joel Figueira Jr.: “Interpretando-se teleológica, axiológica e sistematicamente a Lei Maior, podemos estender o dispositivo à exteriorização protestativa da propriedade no mundo fático – a posse”.²⁴

²² DIDIER, Fredie. **A função social e a tutela da posse**. Disponível em: www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/a-funcao-social-e-a-tutela-da-posse-fredie-didier.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

²³ ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil**. A reconstrução do direito privado. Judith Martins Costa (org.). São Paulo: RT, 2002, p. 844)

²⁴ FIGUEIRA Jr., Joel. **Liminares nas ações possessórias**, cit., p. 67

Sobre o tema, afirma Humberto Ávila:

A atividade de interpretação traduz melhor uma atividade de reconstrução: o intérprete deve interpretar os dispositivos constitucionais de modo a explicitar suas versões designificadas de acordo com os fins e os valores entremostrados na linguagem constitucional.²⁵

E, ainda conclui, dizendo, na mesma obra, que:

No plano da eficácia direta, os princípios exercem uma função integrativa, na medida em que justificam agregar elementos não previstos em subprincípios ou regras. Mesmo que um elemento inerente ao fim que deve ser buscado não esteja previsto, ainda assim o princípio irá garanti-lo. Por exemplo, se não há regra expressa que oportunize a defesa ou a abertura de prazo para manifestação da parte no processo – mas elas são necessárias, elas deverão ser garantidas com base direta no princípio do devido processo legal”.²⁶

Em suma, podemos categoricamente afirmar que a Constituição de 1988 criou uma nova conjectura para os processos de tutela da posse, que é a concretização da função social da propriedade.

Sobre isso, Luiz Edson Fachin evidencia:

O largo alcance da função social não é congruente com o deferimento de proteção possessória ao titular do domínio cuja propriedade não cumpra integralmente sua função social. É que ficou sem proteção possessória constitucional a propriedade que não cumprir a sua função social.²⁷

Leciona ainda Sérgio Sérulo da Cunha que:

[...] não há mais litígio implicando propriedade em que se possa exigir, do proprietário, apenas o seu título aquisitivo. Nesse caso, para a prova da qualidade de proprietário... não basta a exibição do título (propriedade oca), sem a prova da exatidão no cumprimento do dever (propriedade plena). (...) O que se diz das ações dominicais pode ser dito – mutatis mutandis – das ações possessórias.²⁸

²⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros ED., 2006, p. 35.

²⁶ Ibid.

²⁷ FACHIN, Luiz Edson. **O estatuto constitucional da proteção possessória**. Leituras complementares de Direito Civil. Cristiano Chaves de Farias (coord.). Salvador: Editora JUS PODIVM, 2007, p. 271.

²⁸ CUNHA, Sérgio Sérulo da. **A nova proteção possessória**. A questão agrária e a justiça. Juvelino José Strozake (org.). São Paulo: RT, 2000, p. 263.

Portanto, resta claro que o não cumprimento da função social da propriedade invalida a posse. Ou seja, não basta o título para a comprovação do direito à propriedade, e, passa a se fazer necessário o cumprimento da sua função social, estabelecendo-se assim um novo pressuposto processual. Assim, ainda, passando a caber ao autor, e não ao réu, o ônus de provar o devido uso da posse, com a comprovação da função social de sua propriedade.

Entretanto, diante de todo o exposto, ressalvas devem ser feitas. Como nos diz Colin Crawford:

No contexto atual, no entanto, entender as possibilidades e as limitações da função social da propriedade é algo também fundamental. Tal conceito, decerto maneira, tem a qualidade de argila intelectual: como o mineral, ele pode ser manipulado, auxiliando na defesa de posicionamentos variados²⁹

Deste modo, alguns exemplos podem ser citados em que a ambiguidade do conceito função social permitiu o engendramento sistemático em torno de interesses próprios, como no caso de Getúlio Vargas durante o Estado Novo, para editar leis e regras a fim de controlar o mercado imobiliário; nos anos 1960 para justificar o tipo de intervenção urbana proposto.³⁰

Temos ainda exemplos recentes, como na cidade do Rio de Janeiro, na preparação para as Olimpíadas, quando, mesmo que a propriedade estivesse sendo usada, sua função social não foi exercitada ou alcançou uso específico, e ações controversas foram tomadas pelo então prefeito Eduardo Paes, ao remover famílias da comunidade Vila Autódromo objetivando a construção de instalações para os jogos que viriam. A Prefeitura defendeu tal atitude, pautando a justificativa nos benefícios econômicos advindos do megaevento.³¹

Como nos diz Crawford: “isso quer dizer que o conceito, sem elaboração normativa, é neutro em relação à natureza dos fins e do uso específico” e, arremata:

Na forma mais pura, a noção de função social da propriedade não representa uma norma com conteúdo definido, sendo, na verdade, uma teoria sobre a natureza do que

²⁹CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade**: teoria e prática atual. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td_2282.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

³⁰Ibid.

³¹ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

vem a ser o fim do conceito da propriedade. Se a função social estabelece a relação básica entre os jogadores, ainda faltam as regras específicas do jogo.³²

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 elencou algumas usucapiões de suma importância e dando garantias em seu âmago, as chamadas usucapiões especiais.

A seguir veremos, como foram tratadas as usucapiões ao longo das Constituições federais no nosso sistema normativo.

Este instituto foi inaugurado oficialmente no Código Civil de 1916, na qual a aquisição da propriedade haveria de estar de acordo com os termos da redação do art. 550, com o decurso do prazo de 30 anos de exercício de posse, ininterrupta, sem oposição, independentemente de justo título e boa-fé, denominando-se esta como usucapião extraordinária. A forma de aquisição é estabelecida no art. 551.

Na Constituição Federal de 1934, a usucapião é abordada no art. 125, associando a sentença declaratória de propriedade, para proprietário rural e urbano, com ocupação contínua por 10 anos, sem oposição, limite de fração de terra de até dez hectares, e que o torne produtivo por meio do seu trabalho e residindo neste a sua moradia.

Em 1937, a Constituição Federal repete, no art. 148, o mesmo texto, ficando a cargo da Constituição de 1946 um enorme avanço, quando delimita esta área possível de ser usucapida para 25 hectares e tendo como requisito o uso produtivo ou a moradia sobre a terra.

33

Em 1964, através da emenda nº10, art. 6, o art. 156 da Constituição Federal de 1946 é modificado, sendo alterado seu texto no intuito de uma condição nova, a que o trecho de terra a que se destina o instituto da usucapião tenha se tornado produtivo através do trabalho pessoal ou da família, e não podendo exceder cem hectares. Restando assim condições suficientes ao trabalhador para a subsistência e progresso social.

³²CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**, cit., p. 15.

³³BALEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. p.86.

Estas duas exigências refletem um grande avanço no que diz respeito ao direito de propriedade, o condicionando a um resultado econômico e fim social, não afastando a exigência do suficiente para assegurar o bem-estar da família, estimulado pelo Estado, ampliando assim o caráter social do uso do solo.

Assim, assevera Pereira:

As características fundamentais desta categoria especial de usucapião baseiam-se no seu caráter social. Não basta que o usucapiente tenha a posse associada ao tempo. Requer-se, mais, que faça da gleba ocupada a sua morada e torne produtiva pelo seu trabalho ou seu cultivo direto, garantindo desta sorte a subsistência da família (...)³⁴

Em 1981, João Batista Figueiredo decreta a Lei 6969, que em seu art. 1º a respeito da usucapião rural e urbana, que dizia:

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.³⁵

Garantia-se assim uma novidade através do rito sumaríssimo, a obrigação de que se peticionasse no local do imóvel e a possibilidade enquanto matéria de defesa, enquanto resultado de ação reivindicatória de negatória, a sentença forneceria título hábil para o Registro de Imóveis.

Sete anos depois, a Constituição de 1988 nos traz, em seu artigo 183 e 191:

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.

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

³⁴ PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**. Direitos Reais. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.149

³⁵BRASIL. **Lei 6.969 de 10 de dezembro de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6969.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

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

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

[...]

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.³⁶

Outro ponto importante que nos traz a Constituição Federal de 1988 sobre o tema é no capítulo referente aos impostos, sob égide do art. 156, §1º, ao determinar a competência dos municípios e da federação para instituir impostos territoriais urbanos e rurais, determinando aumentos gradativos, quando a propriedade restar abandonada ou inutilizada economicamente.³⁷

Em seu artigo 182, § 2º, é definida a política urbana nacional e, exige-se dos municípios a criação de planos diretores com o intuito da organização e parcelamento do solo, definindo que a função social estará intimamente ligada às necessidades locais, sendo o plano diretor, o documento que definirá quando e como a finalidade social estará sendo alcançada. Mas, conforme o caput, esta deve corresponder à garantia de bem-estar dos seus habitantes e as exigências fundamentais para a ordenação das cidades.

A partir dessas disposições constitucionais, outras leis foram promulgadas para regulamentar a política urbana e a regularização fundiária no país, como a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e a regularização fundiária no âmbito urbano, como veremos a seguir.

³⁶BRASIL. **Constituição Federal da República de 1988**. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁷SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 820-821.

CAPÍTULO 2 - ESTATUTO DA CIDADE

O crescimento acelerado das cidades brasileiras e os desafios da gestão urbana exigem a implementação de políticas e ferramentas que promovam um desenvolvimento urbano mais equitativo, sustentável e inclusivo. Nesse contexto, o Código Urbano, instituído pela Lei Federal 10.257/2001, serve como marco normativo básico para a organização e planejamento dos espaços urbanos no país.

O Código da Cidade representa um grande avanço no planejamento e gestão urbana, e visa garantir os direitos de todos os cidadãos à cidade. Sua promulgação responde a uma necessidade histórica de uma legislação que aborde as questões urbanas de forma mais abrangente e sistemática, levando em consideração a necessidade de um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável.

O Estatuto considera, assim, o direito à cidade como um direito fundamental, assegurando a todos os cidadãos o acesso a condições dignas de vida, habitação, transporte, trabalho e lazer.

Figura então como a Lei Geral de Direito Urbanístico. O Direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, de desafios da urbanização moderna, como concentração populacional, falta de espaço, poluição etc. e das idéias do urbanismo, como o plano urbanístico. Tal direito contrapõe-se ao Direito Civil, uma vez que desloca do âmbito individual para o estatal as resoluções acerca das propriedades urbanas. Silva faz a definição de Direito Urbanístico dizendo que este “consiste no conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.”³⁸

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.49.

Para o autor, quando analisado como ciência, o direito urbanístico deve ser definido como o “ramo do Direito Público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”,³⁹

As diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano a que se refere o Art. 21, XX, da Constituição Federal de 1988, são regulamentados através do Estatuto da Cidade. Tais diretrizes da Política urbana são estabelecidas como normas gerais de Direito Urbanístico.

É através do art. 2º que se estabelece, dentre outros objetivos, a consonância necessária entre Política Urbana e o desenvolvimento absoluto das funções sociais e propriedade urbana.

Dentre as diretrizes gerais, destacam-se: o desenvolvimento sustentável, a integração regional, participação social, adoção do plano diretor e acesso à moradia digna.

Tais diretrizes para o desenvolvimento urbano devem estar alinhadas com os princípios do desenvolvimento sustentável, buscando conciliar o crescimento econômico, a proteção ambiental e a justiça social. Nesse sentido, as políticas urbanas devem promover a preservação dos recursos naturais, a utilização racional dos espaços urbanos e a melhoria da qualidade de vida da população.

O Estatuto afirma a necessidade de integração e articulação entre as áreas urbanas e rurais, especialmente em função do Plano Diretor, que deve contemplar o Município como um todo.

Devem incentivar a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas urbanas. A participação social garante que as decisões relativas ao planejamento e à gestão urbana sejam tomadas de forma democrática e transparente, incorporando os interesses e necessidades dos cidadãos.

³⁹Ibid.

O estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano implica na adoção do plano diretor como instrumento fundamental de planejamento. O plano diretor é um documento que orienta o crescimento e a ocupação do solo urbano, estabelecendo diretrizes para o uso e ocupação do território, a preservação ambiental, a oferta de infraestrutura, entre outros aspectos. Essa diretriz busca garantir a organização do espaço urbano de forma adequada, considerando as demandas e peculiaridades de cada município.

E, ainda, as diretrizes devem contemplar a garantia do acesso à moradia digna para todos os cidadãos. Isso implica em políticas e programas habitacionais que promovam o acesso à moradia adequada, com infraestrutura básica, serviços públicos e qualidade de vida.

2.1 Princípios Do Direito Urbanístico

Como todo Direito, o Direito Urbanístico também se fundamenta sob princípios constitucionais e seu estudo se faz extremamente necessário para o entendimento do que vem a seguir.

Carvalho filho, diz não existir ainda uma sistematização completa dos princípios urbanísticos, mas que já é possível extrair alguns destes das diretrizes gerais da política urbana.⁴⁰

Para Regina Helena Costa, a dificuldade em demonstrar a aplicabilidade dos princípios norteadores do Direito Urbanístico está na problemática de sua autonomia. É necessária a verificação de se, apesar de seu pouco desenvolvimento, já se pode extrair do ordenamento jurídico os condutores que compõe tal matéria.⁴¹

Serão apontados então os princípios que possuem relação direta com o tema em pauta.

⁴⁰ FILHO. José dos Santos Carvalho. **Regularização Fundiária: direito fundamental na política urbana**. Rio de Janeiro RJ: RDA/Atlas, 2008.

⁴¹ COSTA. Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v.32, p.27-35. São Paulo SP: PGESP, 1989.

2.2 Princípio Da Afetação Das Mais-Valias Ao Custo Da Urbanificação

Para entendermos este princípio, primeiro, se faz necessário o entendimento do conceito de urbanificação, decorrente do processo de urbanização.

O termo urbanização é usado para denotar o processo pelo qual a população urbana cresce mais rapidamente do que a população rural. Esse processo nada tem a ver com o mero crescimento das cidades, mas com o fenômeno da concentração urbana.

A urbanização cria problemas, degrada o meio ambiente, leva à desintegração social, falta de moradia adequada, desemprego, problemas de saneamento e higiene, além de alterar o uso do solo e alterar a paisagem urbana.

Diante de todos os problemas advindos da urbanização, a intervenção do poder público em prol de transformar o meio urbano e criar diretrizes, que foi convencionado pelos estudiosos a ser chamado de “urbanificação”, isto é, um processo de correção da urbanização.⁴²

Deste modo, o Princípio da Afetação das Mais-Valias ao Custo da Urbanificação rege que os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação de acordo com o benefício que elas os trouxeram, como uma compensação pelas melhorias das condições de edificação advindas da mesma em seus lotes.⁴³

Recentemente, foi aprovada no Rio de Janeiro a Lei Complementar 88/2022, estabelecendo condições especiais para o licenciamento e legalização de construções e acréscimos nas edificações da cidade, mediante o pagamento de contrapartida.

A desapropriação por zona ou para revenda é o instrumento clássico que comprova a existência de tal princípio e estão previstas no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41, estabelecendo que o Poder Público pode desapropriar área contígua que seja necessária para a realização de

⁴² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo SP: Malheiros, 2010. p.27

⁴³Ibid.

obra ou ampliação da mesma. Justifica-se que é adjacente para obra, uma vez que a área em questão terá um aumento previsível e extraordinário em seu valor, e a lei autoriza a revenda dessas áreas nestes casos.⁴⁴

2.3 Princípio Da Justa Distribuição Dos Benefícios E Ônus Derivados Da Atuação Urbanística

Diante desse princípio, o direito urbanístico deve prever tratamento igualitário para todos os envolvidos no processo, ou seja, todos os afetados pelas atividades urbanas devem ser tratados igualmente perante a lei, e as intervenções urbanas devem sempre trazer benefícios para a coletividade. Está implícito que o governo deve coibir a especulação imobiliária, fiscalizar o uso razoável da propriedade e proibir o não uso ou o uso insuficiente.

De acordo com COSTA, basicamente trata-se de princípio advindo do Princípio da Igualdade, pois, conseqüentemente, ao trazê-lo ao ordenamento, é implícita a ideia de distribuição por de forma equânime dos benefícios e ônus oriundos da urbanificação.⁴⁵

⁴⁴ COSTA. Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v.32, p.27-35. São Paulo SP: PGESP, 1989, p.123.

⁴⁵ Ibid.

CAPÍTULO 3 - INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTATUTO DA CIDADE

A Lei 10.257/01 especifica diretrizes gerais da política urbana, como visto anteriormente. Para implementar tais diretrizes, diversos instrumentos jurídicos são disciplinados.

As diretrizes gerais são meramente um conjunto de situações urbanísticas de fato e direito a serem atingidas pelo poder público a fim de que se melhore, restaure, preserve e constitua a ordem urbanística, visando assegurar o bem-estar das comunidades.⁴⁶

Estão mencionadas, como já vimos, no art. 2º do Estatuto da Cidade e, uma em particular merece destaque e a nossa observação, inclusa no inciso XIV, ao estabelecer como diretriz geral da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por residentes de baixa renda. Diz o artigo:

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

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; [...]⁴⁷

Entende-se que a norma visa efetivar o sacramentado direito à moradia de milhões de cidadãos que residem em áreas irregulares, com condições precárias e sem segurança jurídica de proteção de posse.

⁴⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p.20-21.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01#art-2>. Acesso em: 3 jun. 2023.

Se por um lado, o Estatuto da Cidade através do seu inciso XIV, cria-se um objetivo a ser perseguido através da regularização fundiária, por outro, responsabilizou-se por também criar instrumentos que tornassem possíveis e viáveis a aplicação dessas ações na prática.

É o que se compreende ao analisar o art. 4º, inciso V, alínea “q” do Estatuto, ao instituir a regularização fundiária como um dos instrumentos jurídicos e políticos para a política urbana. Quis assim o legislador infraconstitucional dispensando atenção total, que a regularização fundiária fosse uma diretriz a ser perseguida com o objetivo, criando-se instrumentos para que seja possível atingir, como objetivo final, a solução para os crescentes problemas de assentamentos e ocupações irregulares dos centros urbanos de todo o país.

A regularização fundiária como diretriz geral ou como instrumento, faz parte do conceito de política urbana, compreendido como o conjunto de estratégias e ações urbanísticas a ser adotadas pelo Poder Público.

Sobre o tema, nos diz Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes:

A lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como “espinha-dorsal” da regulação urbanísticas das cidades. Dentre os instrumentos que merecem destaque, chamamos atenção para a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados (art. 182, § 4º) e para os instrumentos de Regularização Fundiária, como a Usucapião Coletiva e a Concessão de uso especial para fins de moradia. Todos esses instrumentos trazem como pressuposto, uma clara visão do direito de propriedade subordinado ao cumprimento de sua função social. O avanço é bastante grande, trazendo a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o em definitivo, como corretamente observa Edésio Fernandes (2001), das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito privado. Esse “movimento” do direito de propriedade inaugura um novo paradigma no tratamento da propriedade imobiliária urbana no Brasil.⁴⁸

Para Carvalho Filho, estas estratégias são compostas em duas fases: as diretrizes gerais e os instrumentos urbanísticos.⁴⁹

⁴⁸ ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. p. 310.

⁴⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro RJ: Lumen Juris, 2009, p.60.

Os instrumentos urbanísticos são os mecanismos efetivos a ser utilizados para que se alcancem as diretrizes gerais, ou seja, os meios que o Poder Público tem para tornar efetivos os planos e projetos urbanísticos. A definição da própria palavra instrumento traz o significado de objeto, utensílio com o qual se executará o trabalho, e, assim, conseqüentemente, como mecanismo necessário a fim de conseguir certo objetivo.⁵⁰

A regularização fundiária como instrumento da política urbana, é definida da seguinte forma por Carvalho Filho: “o processo através do qual se estabelece um legítimo vínculo jurídico entre um bem imóvel e o respectivo titular do direito de propriedade ou de outro direito real. Em outras palavras, é a supressão da clandestinidade em relação à propriedade”⁵¹

Sundfeld nos diz que decorre deste processo de regularização duas orientações que convergem entre si: “a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico” e a “adequação da ordem urbanística à situação real da população por meio de normas especiais de urbanização (ordem urbanística popular)”⁵²

Deste modo, é possível afirmar que a regularização fundiária é um instrumento de suma importância da política urbana que tem como objetivo o resgate ético da cidade, condizente com os princípios estudados anteriormente, bem como a legalização da posse exercida com fim de moradia e melhoria do ambiente urbano de assentamento. Assim nos diz Alfonsin:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.⁵³

Entretanto, nos alerta Alex Magalhães:

⁵⁰Ibid.

⁵¹FILHO, José dos Santos Carvalho. **Regularização Fundiária**: direito fundamental na política urbana. Rio de Janeiro RJ: RDA/Atlas, 2008.

⁵²SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da Cidade**. Coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo SP: Malheiros, 2003, p.58-59.

⁵³ALFOSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro RJ: IPPUR/Fase.1997.

Vale dizer, os esforços atuais pela regularização fundiária estariam imbuídos, antes de tudo, de um significado de defesa da cidade contra uma espécie de inimigo que se encontra na iminência de invadi-la, descaracterizando-se, pois, como instrumentos de promoção dos agrupamentos “beneficiados” por eles. Seriam executados na favela, mas os problemas que querem atacar são os problemas da cidade.⁵⁴

3.1 Concessão De Direito Real De Uso

A Concessão de Direito Real de Uso está legislada no art. 4º, inciso V, alínea “g” do Estatuto da Cidade. Sua disposição indica que se trata de um instrumento de política urbana. Entretanto, tal instituto é regulamentado no Decreto-Lei nº 271/67.⁵⁵

É através do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67 que dispõe sobre as regras de aplicação de tal instituto, como se segue:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.⁵⁶

Deste modo, trata-se de um contrato que transfere a título real o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno particular ou público, de forma onerosa ou gratuita, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.⁵⁷

⁵⁴ MAGALHÃES, Alex Ferreira. **As políticas de regularização fundiária e suas várias faces: uma revisita à algumas questões básicas sobre a irregularidade.**, cit. p. 4.

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3ª ed. Rio de Janeiro RJ: Lumen Juris, 2009, p.65.

⁵⁶ BRASIL. **Decreto Lei Federal nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/decretos/1967_Dec_Lei_Fed_271.pdf#:~:text=DECRETO%20LEI%20FEDERAL%20N%C2%BA%20271%2C%20DE%2028%20DE,de%20uso%20eespa%C3%A7o%20a%C3%A9reo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em? 3 jun. 2023.

⁵⁷ LIRA, Ricardo Pereira. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária.** RDC, vol.01, nº01, ISSN 2317-7721, p. 261-276. Rio de Janeiro RJ: UERJ, 2006.

Tal concessão possui características próprias, uma vez que se trata de contrato administrativo em que o concedente outorga ao concessionário direito real de uso. Difere-se, assim, da clássica concessão de uso de bem público, na qual a relação jurídica tem caráter pessoal.⁵⁸

Apesar de ser regulado pelo Decreto nº 271/67, o Estatuto da Cidade introduz em seu §4º do art. 2º uma crucial inovação em sua aplicabilidade:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

§2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.⁵⁹

Desta inovação, podemos compreender a possibilidade de concessão de direito real de uso de imóveis públicos fora da área urbanística. Além disso, inova ao ser possível na modalidade coletiva. Caso assim o seja, os concessionários não exerceram o direito sobre determinada unidade imobiliária definida, mas em conjunto sobre o mesmo imóvel, restando a cada um deles uma fração ideal referente ao direito de uso, como ocorre no regime de condomínio e usucapião coletivo.⁶⁰

A concessão de direito real de uso na atual conjuntura do país é um instrumento de suma importância na política de regularização fundiária para titulação de assentamentos de populações de baixa renda, tais como: favelas, mocambos, palafitas, e loteamentos irregulares do ponto de vista dominial, acordando-se no final do prazo de concessão uma opção de compra, com o que ensejará a essas populações o acesso à propriedade da terra urbana.⁶¹

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro RJ: Lumen Juris, 2009, p. 66.

⁵⁹BRASIL. **Decreto Lei Federal nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/decretos/1967_Dec_Lei_Fed_271.pdf#:~:text=DECRETO%20LEI%20FEDERAL%20N%C2%BA%20271%2C%20DE%2028%20DE,de%20uso%20eespa%C3%A7o%20a%C3%A9reo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em? 3 jun. 2023.

⁶⁰Ibid.

⁶¹ LIRA, Ricardo Pereira. **Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade e regularização fundiária**. RDC, vol.01, nº01, ISSN 2317-7721, p. 261-276. Rio de Janeiro RJ: UERJ, 2006.

3.2 Usucapião Especial De Imóvel Urbano

A doutrina classifica a Usucapião em três modalidades: extraordinária, ordinária e especial, que pode ser individual ou coletiva.

Como dito anteriormente, a extraordinária está disciplinada no art.1.238 do Código Civil, sendo exigida apenas a posse do bem por tempo determinado. Na usucapião ordinária, além do tempo de posse, é exigido o justo título e boa-fé, como disposto no art. 1.242 do Código Civil. E, por fim, tem-se a usucapião especial, que é marcada principalmente pela característica de posse e finalidade do bem. Nesse contexto, a finalidade é direcionada à função social da propriedade, consoante com o art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988.

Carvalho Filho define a Usucapião especial de imóvel urbano da seguinte forma:

[...] o instrumento jurídico pelo qual o possuidor adquire o domínio de imóvel, com dimensão máxima de duzentos e cinquenta metros quadrados, em que resida sozinho ou com a família por cinco anos no mínimo, sem interrupção, sem oposição e sem que seja proprietário de qualquer outro imóvel.⁶²

A Usucapião Especial Urbana fundamenta-se no art. 183 da Constituição Federal de 1988, que diz:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados (sic), 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.

§ 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 usucapião. [...] (BRASIL, 1988).

⁶²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro RJ: Lumen Juris, 2009, p.124.

Mukai comenta o texto fazendo as seguintes ponderações acerca das condições que devem ser cumpridas para aquisição do domínio do imóvel: o possuidor ter área de até 250 metros quadrados, durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; deve utilizá-la para sua moradia ou de sua família; não pode ser proprietário de outro imóvel, urbano ou rural.⁶³

Este instituto é então regulamentado pelo Estatuto da cidade em seu art. 9º:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.⁶⁴

Esta modalidade de usucapião foi disciplinada no Estatuto da Cidade, entre os artigos 9º e 14º e, para Carvalho Filho, configura verdadeiro diploma orientador do citado mandamento constitucional.⁶⁵

Pontua-se também outra mudança importante no que diz respeito à emissão do título de domínio, que pode ser conferido ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. E que também o herdeiro legítimo continua de pleno direito à posse de seu antecessor, caso já residisse no imóvel na abertura da sucessão.

A regulamentação traz também uma importante restrição no que tange a impossibilidade de valer-se da Usucapião Especial por mais de uma vez, segundo o § 2º do artigo 9º. Leciona Carvalho Filho:

⁶³MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo SP: Saraiva, 2013, p. 22.

⁶⁴BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01#art-2>. Acesso em: 3 jun. 2023.

⁶⁵FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p.124.

Desde que o possuidor-morador preencha os requisitos para adquirir a propriedade, o reconhecimento desse direito somente se dará uma vez. A limitação está contemplada no art. 9º, § 2º, do Estatuto. Diante do dispositivo, se o possuidor-morador se transformar em proprietário e alienar o imóvel, vindo posteriormente a exercer a posse em outro imóvel urbano, usado para sua moradia, não poderá, após o prazo de cinco anos, reivindicar o domínio desse imóvel. Em outras palavras, o direito de propriedade decorrente do usucapião urbanístico exaure-se com uma única aquisição.⁶⁶

Essa limitação baseia-se na própria natureza da Usucapião Especial Urbano, já que o intuito deste instituto é de caráter social e serve de proteção para garantia de moradia. Deste modo, o legislador não deixa margem para que possa haver qualquer mudança de perspectiva, e não resta assim a possibilidade de uma mesma pessoa adquirir várias propriedades através do instituto.

Entretanto, isto não implica no fato de que o interessado não possa utilizar-se de outras formas de Usucapião a fim de adquirir o direito de propriedade, uma vez que esta restrição vale apenas para a Usucapião Especial.

O Código Civil também trouxe em seu artigo 1240 a figura do Usucapião especial, porém com uma diferença para o Estatuto da Cidade, no que se refere ao objeto da Usucapião. Enquanto no Código Civil disciplinava-se apenas a respeito da “área urbana”, no Estatuto da Cidade, faz-se referência à “área ou edificação urbana”. Frisa-se aqui que deve ser lembrado que o Estatuto é norma especial, enquanto a Lei Civil é lei geral, devendo prevalecer a aplicação do Estatuto sobre a lei geral.⁶⁷

Quanto à sua natureza jurídica, duas perspectivas são apresentadas para a Usucapião Especial. A primeira é de que seria instrumento de política urbana que visa à regularização fundiária de imóveis situados na zona urbana, especialmente os localizados em áreas de comunidades de baixa renda. Explica o professor Carvalho filho: “a indefinição a respeito do domínio de imóveis urbanos atenta contra o processo de urbanização, e o usucapião serve

⁶⁶Ibid.

⁶⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro RJ: Lumen Juris, 2009, p.129.

exatamente para eliminá-la, proporcionando grau de desejável certeza ao sistema da propriedade urbana”.⁶⁸

A segunda coloca a Usucapião no patamar de instrumento de justiça social, tendo em vista que permite àqueles que utilizam o imóvel urbano como sua moradia, possibilitando a aquisição de seu domínio como uma forma de compensação por uso efetivo, ininterrupto e sem oposição.⁶⁹

Fica claro então que a Usucapião Especial de imóvel urbano é poderoso instrumento, tanto de política urbana, quanto de justiça social, a ser utilizado em políticas de regularização fundiária em que estejam assentadas populações carentes.

3.3 Concessão De Uso Especial Para Fins De Moradia

O direito a concessão de uso especial para fins de moradia tem base na Constituição de 1988, nos termos do § 1º do artigo 183, ao estabelecer que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”. A ideia de tal instrumento foi resolver o vazio que existia quanto à ocupação irregular de terrenos públicos.⁷⁰

A doutrina administrativa diz que bens públicos são impassíveis de serem usucapidos, uma vez que possuem certas características como inalienabilidade, e, desta forma, imprescritibilidade, impenhorabilidade e impossibilidade de oneração. Assim, a conclusão é de que a Usucapião cuida apenas de imóveis particulares.⁷¹

Alterada recentemente pela Lei 13.465/17, a concessão de uso especial para fins de moradia é instituída pela Medida Provisória 2.220/01, a fim de assegurar juridicamente a posse de ocupantes de áreas públicas, uma vez comprovados os seguintes requisitos: que possuam, somados, cinco anos de posse sobre o terreno público urbano, de até 250 metros

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia:** regularização fundiária de favelas. Revista USCS, Direito, Ano X, nº 16, Jan./Jun., p. 69-83. São Paulo: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2009.

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo SP: Atlas, 1990.

quadrados, até a data de 22 de dezembro de 2016; utilizar o terreno apenas para fim de moradia, não sendo assim proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não ter sofrido ação judicial por parte do Poder Público pedindo a desocupação da área.⁷²

Ou seja, o indivíduo que ocupar como sua, área urbana de até 250 metros quadrados, sem oposição e que não seja titular de imóvel urbano ou rural, terá o direito subjetivo de obter do Poder Público, a concessão do uso do imóvel.⁷³

O artigo 6º da Medida Provisória 2.220/01 inova no que tange a concessão de uso especial para fins de moradia. A concessão deixa de ser faculdade do Poder Público para vir a se tornar uma obrigação. Tem-se como objetivo a promoção da regularização fundiária em áreas ocupadas pela população de baixa renda. A norma constitucional caracteriza a concessão como direito subjetivo, que deve ser declarado por via administrativa, ou, em caso de recusa, por via judicial.⁷⁴

O artigo 7º traz a possibilidade de transmissão de concessão de uso para fins de moradia por ato “intervivos” ou “causa mortis”. Ou seja, uma vez adquirido, pode ser transferido para outrem.⁷⁵

Alguns autores vêm alegando inconstitucionalidade na concessão especial de uso para fins de moradia, como João Carlos Macruz e Maria Moreira. Afirmam que o instituto fere a autonomia municipal quando uma lei ordinária federal obrigou o Município a dar em concessão bem de sua propriedade.⁷⁶

Entretanto, ressalta-se que o instituto não está manchado pela inconstitucionalidade, uma vez que tem como fundamentação o princípio constitucional do direito à moradia, previsto como um dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal de 1988, e, sendo

⁷² PONTES, Daniele Regina. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba PR: IESD, 2009, p. 244

⁷³ MOTA, Leda Pereira da; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Constitucional**. São Paulo SP: Terra, 2000.

⁷⁴ BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia: regularização fundiária de favelas**. Revista USCS, Direito, Ano X, nº 16, Jan./Jun., p. 69-83. São Paulo: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2009.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo SP: Saraiva, 2013, pag. 106

assim, passível de ser imposto por meio de lei, obrigação de fazer e dar ao Município, objetivando-se alcançar tal previsão constitucional de direito fundamental.⁷⁷

3.4 Zonas Especiais De Interesse Social (Zeis)

As chamadas zonas especiais de interesse social são instrumento de regularização fundiária voltados à produção e manutenção de habitação de interesse social, visando a incorporação dos espaços urbanos da cidade informal à cidade legal. Tal instituto reconhece que para atender à função social, as áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social.⁷⁸

As “ZEIS” estão dispostas na alínea “f”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade, e foram criadas em legislações municipais na década de 1980, sendo incluídas pela primeira vez em âmbito federal no citado Estatuto.

Apesar de previstas desde 2001, a sua regulamentação veio apenas em 2009, através da promulgação da Medida Provisória nº 459/09, convertida na Lei nº 11.977/09.

A Lei 11.977/09 conceitua as Zonas Especiais de Interesse Social como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.⁷⁹

Podemos verificar que o conceito das ZEIS está intrinsecamente ligado ao objetivo de destinar áreas para habitação da população carente e, além disso, efetivar o zoneamento para encontrar um espaço adequado para todos os usos indispensáveis.

⁷⁷Ibid.

⁷⁸ BACELETE, Graziela. Op. cit., p.74

⁷⁹BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

É nesta conjuntura que Dallari aponta que as Zonas Especiais de Interesse Social são aquelas nas quais as circunstâncias autorizam ou determinam tratamento diverso, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, assegurando assim o direito à moradia, conforme preconizado no art. 6º da Constituição Federal de 1988.⁸⁰

Neste sentido, nos ensina também a mestra Raquel Rolnik:

A partir dos anos 80, e como produto sobretudo da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do país: as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.⁸¹

Portanto, as Zonas Especiais de Interesse Social, tiveram como objetivo criar mecanismos de regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda desde a década de 1980. Atualmente, de acordo com o Estatuto da cidade, busca-se através do instrumento, além da regularização fundiária, a urbanização e integração de tais áreas à estrutura formal das cidades.

Sobre os objetivos principais das “ZEIS”, Saule Júnior nos diz:

O primeiro diz respeito a atender às diretrizes gerais da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda em regiões da cidade dotadas de infraestrutura(sic) e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social.⁸²

⁸⁰ DALLARI, Adilson de Abreu. **Instrumentos da política urbana**: art. 4º. In: ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo SP: Malheiros, 2002.

⁸¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

⁸² SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre RS: Editora Safe, 2004, p.363.

Podemos então concluir que as ZEIS são uma categoria de zoneamento da cidade que admitem normas especiais de uso e ocupação do solo a fim de regularização fundiária de áreas urbanas que estão em desacordo com as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, bem como ampliam a oferta de moradia adequada para cidadãos de baixa renda em locais dotados de infraestrutura e urbanizados.

Para que sejam instituídas as ZEIS, devem estar previstas no Plano Diretor do Município. Entretanto, caso não estejam, pode ser definida *a posteriore* pelo Poder Público Municipal. Caso assim seja, lei específica deverá reger as regras e parâmetros para a área objeto da implantação.⁸³

Maria Etelvina Guimarães nos lembra que, ao instituir uma ZEIS, o Município deve incluir o adequado aproveitamento do solo urbano sem se distanciar da função que a propriedade deve buscar, como já foi visto. Deve, ainda, buscar que a demanda por habitação por interesse social seja contemplada, dando prioridade para as populações de baixa renda, podendo e devendo indicar as áreas onde a ocupação deverá ser induzida, em razão de disponibilidade e/ou ociosidade da infraestrutura.⁸⁴

Desta forma, podemos perceber que as ZEIS são instrumento capaz de flexibilizar os parâmetros instaurados nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, objetivando a moradia e interesse social. As ZEIS não concedem titulação aos possuidores, porém abre a possibilidade para essa possibilidade, uma vez que reconhece a existência formal destas áreas irregulares e torna regular os parâmetros urbanísticos.⁸⁵

As áreas onde geralmente são objeto de aplicação das ZEIS são favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, bem como terrenos ainda não edificados. Assim, a utilização deste instrumento pode se dar tanto em áreas já consolidadas para moradia de população de baixa renda, como para planejamento de áreas destinadas a programas habitacionais e ainda não edificados. Observa-se também a necessidade de criação de um plano urbanístico da área,

⁸³PONTES. Daniele Regina. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba PR: IESD, 2009, p. 252.

⁸⁴GUIMARAES. Maria Etelvina. **Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre RS: UNIRITTER, 2010, p.117-118.

⁸⁵PONTES. Daniele Regina. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba PR: IESD, 2009, p. 252.

caso o Poder Público estabeleça a ZEIS, a fim de que se faça a leitura das condições locais e priorize-se os investimentos de infraestrutura no local.

As ZEIS podem ser entendidas então como um forte instrumento de garantia da diretriz de política urbana vigente, visando promover a urbanização e regularização de áreas ocupadas por população carente, tanto com ações de complementação de infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, quanto com instrumentos que permitem que se implementem os institutos de regularização fundiária como a usucapião urbana, concessão de uso especial para fins de moradia, ou, cumprindo o princípio máximo de função social da propriedade.⁸⁶

3.5 Termo Territorial Coletivo (TTC)

O Termo Territorial Coletivo é definido como sendo:

Um modelo de organização social baseado na conjugação entre a gestão coletiva da terra e a liberdade individual dos moradores. Sua principal característica é a separação entre a propriedade da terra e das construções: a terra pertence à comunidade como um todo enquanto as construções são dos moradores individualmente. O principal objetivo é fortalecer a comunidade e garantir sua permanência, obtendo habitações a preços acessíveis de forma permanente.⁸⁷

O TTC tem como objetivo o fortalecimento comunitário, garantindo seu direito à moradia de forma permanente e sua permanência no local. Tem na gestão coletiva o meio para que se atinja um fortalecimento da comunidade e sua capacidade de realizar melhorias, pautando-se na ideia de coletividade da terra. Ou seja, se a terra é de todos, também se diminui o risco de despejo forçado e de que se torne área de moradias apenas para os mais abastados.

⁸⁶ BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia:** regularização fundiária de favelas. Revista USCS, Direito, Ano X, nº 16, Jan./Jun., p. 69-83. São Paulo: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2009.

⁸⁷ COLETIVO, Termo Territorial. **Em 2050, um terço da humanidade estará vivendo em assentamentos informais. Neste cenário, como efetivar o direito à moradia adequada nas cidades?** Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/o-que-e-o-termo-territorial-coletivo>. Acesso em: 20 mai. 2023.

Deste modo, a terra é de propriedade do Termo Territorial Coletivo, ou seja, da Pessoa Jurídica formada, sem fins lucrativos, pelos moradores e gerida de forma coletiva. As construções pertencem aos moradores através de título registrado em cartório, e, ao tornarem-se legalmente proprietários de suas residências, podem dispor delas como bem entenderem.

O instrumento é constituído pelos moradores, que, juntos, criam uma PJ, que virá a ser a proprietária da terra e administrada de forma conjunta. Assim, é formado um conselho gestor, com estrutura definida pelos moradores e que pode incluir como membros: os moradores; técnicos parceiros responsáveis pela assistência ao TTC; outras partes consideradas importantes pelos moradores.

Citam-se como principais características positivas do Termo Territorial Coletivo, a segurança de permanência da comunidade como um todo; maior capacidade de negociação com o poder público e com agentes privados; aumento da capacidade de promoção de melhorias e reparos na comunidade; controle do desenvolvimento pelos moradores, fortalecimento da cultura local e defesa dos interesses da comunidade; oferta de moradia acessível.

Mesmo que o objetivo primordial seja a garantia de moradias adequada e a preços acessíveis, o TTC não impede que outros usos sejam realizados na terra, desde que de interesse da comunidade local, como por exemplo para a implementação de escolas, estabelecimentos de saúde, locais de trabalho, áreas de lazer, hortas comunitárias e comércio.

O Termo Territorial Coletivo (versão brasileira dos Community Land Trusts ou CLT) teve origem nos Estados Unidos como um modelo de resiliência comunitária, que emergiu do movimento de luta por direitos civis na década de 60. De lá para cá, ele tem se espalhado pelo mundo, estando presente em países de diferentes continentes e contextos. O TTC tem se mostrado a forma mais robusta de garantir a permanência dos moradores, o fortalecimento comunitário e manter as moradias a preços acessíveis a longo prazo.⁸⁸

Os TTCs, por tradição, são modelos de administração coletiva da terra, através de uma organização sem fins lucrativos e com interesses em comum, criada com o objetivo de

⁸⁸Ibid.

gerir a terra. Desta forma, uma vez que a terra é, usualmente, o elemento que configura como principal fator no aumento do preço da moradia nas cidades, a ideia é que, quando retirada de mercado, e mantida sob titularidade da comunidade, os preços possam permanecer acessíveis economicamente.

A título de exemplo, no Rio de Janeiro, no presente cenário, em Junho de 2023, estabelece-se novamente uma discussão acerca do reingresso do Termo Territorial Coletivo. O atual Prefeito, Eduardo Paes, decidiu por reinserir na proposta do novo Plano Diretor, o TTC.

O instrumento havia sido excluído do plano por emenda da própria Prefeitura, e um dos temas mais comentados pelos representantes da sociedade civil nas audiências públicas da Câmara dos Vereadores.

Foi prometido pela Prefeitura, em reunião com a Câmara, que todas suas emendas estejam de acordo com as sugestões dos participantes nas audiências públicas. A Comissão do Plano Diretor tem o prazo para dar o seu parecer sobre a proposta, junto com as Comissões de Orçamento e Justiça e Redação, no dia 13 de Junho. A primeira votação para determinar o planejamento dos próximos dez anos no planejamento urbanístico da cidade está prevista para o dia seguinte.

CAPÍTULO 4 - TEORIA E LEGISLAÇÃO DA REURB

Como foi feito no primeiro capítulo desta pesquisa, onde se fez necessário um breve histórico sobre os conceitos, princípios e doutrina, a fim de que fosse possível avançar na temática de regularização fundiária, neste capítulo não poderia ser diferente.

Deste modo, para que possamos compreender a Lei 13.465/17 e seus avanços, se faz necessário voltarmos rapidamente nos conceitos que baseiam o entendimento de regularização fundiária, sua necessidade e seus objetivos, além dos marcos anteriores à promulgação desta norma.

Como foi dito, a regularização fundiária é um instituto jurídico que busca regularizar a situação jurídica de ocupações informais ou irregulares de áreas urbanas e rurais, proporcionando segurança jurídica aos ocupantes e promovendo a inclusão social. Essa prática está fundamentada em uma série de teorias e conceitos, mencionados anteriormente, que embasam sua importância e sua aplicação na realidade urbana.

A regularização fundiária parte do princípio da função social da propriedade, que está consagrado na Constituição Federal de 1988. De acordo com esse princípio, a propriedade deve cumprir uma função social, beneficiando não apenas o proprietário, mas também a coletividade.

A regularização fundiária permite que áreas ocupadas de forma irregular possam cumprir essa função social, promovendo o acesso à moradia digna e melhorando as condições de vida dos ocupantes.

O direito à moradia digna é reconhecido como um direito fundamental, estabelecido em diversos tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil é signatário. É o caso da Declaração das Nações Unidas sobre assentamentos urbanos de 1996, que afirmou que os países devem garantir moradia digna para os habitantes dos centros urbanos, bem como garantir a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável das cidades.⁸⁹

⁸⁹WELTER, Izabel Preis. **A aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social à moradia.**, 2014, p. 03

A regularização fundiária surge, então, como uma forma de efetivar esse direito, garantindo que as pessoas tenham condições adequadas de habitação, com acesso à serviços básicos, infraestrutura e segurança jurídica.

Tal instituto contribui também para a democratização do acesso à cidade, permitindo que populações de baixa renda que historicamente ocuparam áreas de forma irregular possam se integrar ao tecido urbano de maneira legal e sustentável. Isso promove a inclusão social e reduz as desigualdades urbanas, criando oportunidades para a população em situação de vulnerabilidade.

Também é vista como um instrumento de planejamento urbano, uma vez que busca organizar o espaço urbano e promover a ocupação adequada das áreas urbanas. Ao regularizar as ocupações informais, é possível direcionar o crescimento urbano de forma mais planejada, considerando aspectos como oferta de infraestrutura, preservação ambiental e distribuição equitativa de equipamentos e serviços.

A regularização fundiária visa garantir a segurança jurídica dos ocupantes, conferindo-lhes direitos de posse legalmente reconhecidos. Isso implica em proporcionar um título de propriedade ou um instrumento que ateste a regularidade da ocupação, conferindo aos ocupantes a proteção legal necessária e a possibilidade de exercerem plenamente seus direitos sobre o imóvel.

Passemos então para os marcos regulatórios anteriores à Lei 13.465/17, cerne de nossa pesquisa.

4.1 Lei 6.766/1979

A referida Lei Federal 6.766/79, ou Lei de Parcelamento do Solo Urbano, figura como importante marco legal no que diz respeito ao processo de urbanização das cidades no país. Contribuiu para que o cenário de informalidade no país não se transformasse e dificultasse ainda mais o acesso à terra formal, barata e urbanizada à população carente.

O parcelamento do solo nada mais é do que a prática destinada à urbanização e ocupação de uma área, consistindo na divisão de gleba com matrícula no Registro de Imóveis, em lotes independentes, também com matrículas independentes, em prol da ocupação urbana.

Neste sentido, a Lei 6.766/79 estabelece as regras para o parcelamento do solo urbano, como a divisão de glebas em lotes, a abertura de vias, a destinação de áreas públicas, entre outros aspectos. Essas normas visam garantir a organização do espaço urbano, a infraestrutura adequada e a proteção do meio ambiente, como se segue:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º A infra-estrutura 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 circulação.

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. [...]º

A Lei estabelece a obrigatoriedade do registro de loteamentos no Cartório de Registro de Imóveis. Isso garante publicidade e segurança jurídica nas transações imobiliárias, além de controlar e verificar o cumprimento das regras estabelecidas.

⁹⁰ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 03 mai. 2023.

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade de aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §4º e §5º.⁹¹

Outro ponto essencial é que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano estabeleceu uma distribuição obrigatória de áreas públicas dentro dos parcelamentos, como praças, espaços verdes e equipamentos comunitários. Essas áreas são projetadas para atender às necessidades das pessoas e contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas.

Ao decidir sobre loteamentos, há o interesse coletivo de todos os cidadãos, além dos interesses especiais dos compradores, lembrando que os loteamentos se tornarão novos bairros da cidade.

Neste sentido, a Lei 6.766/79 obriga a que se reserve grandes porções de terra para o desenvolvimento de equipamentos urbanos e comunitários. Inicialmente, o §1º do art. 4º estabelecia que tais equipamentos ocupassem, no mínimo, 35% do terreno, exceto em áreas industriais.

Com o advento da lei 9.785/99, a redação foi alterada, dando maior liberdade ao Município:

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.⁹²

Deste modo, hoje, cada Município decide a respeito de sua organização territorial.

⁹¹ Ibid.

⁹²BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em:

Entretanto, apesar de avanços importantes trazidos pela Lei 6.766/79, como no que tange a responsabilidade dos loteadores, através da execução das obras de infraestrutura necessárias, a implantação dos equipamentos públicos, a manutenção das áreas verdes e a adoção de medidas para evitar danos ambientais, bem como a obrigatoriedade do registro do loteamento no cartório, a referida Lei é motivo de discussões até hoje.

Apesar de que exista a possibilidade de algum planejamento urbanístico em parcelamentos de baixa renda, não oferece as condições urbanísticas e ambientais necessárias para que seja resolvida e regularizada a questão fundiária do infundável passivo socioambiental brasileiro.⁹³

Outra questão pertinente é que essa legislação, não foi concebida numa perspectiva sistêmica, o parcelamento do solo urbano não esteve diretamente ligado aos mecanismos de utilização e ocupação. A democracia e a própria cidade devem ser introduzidas, e isso permitirá uma interação entre o processo democrático e a cidade como um todo. Deste modo, construída como ato unilateral com o objetivo do parcelamento do solo e sem se ater para a função social da propriedade ou o processo de construção coletiva da cidade. (Sandra, RIBEIRO e GOUVÊA, Denise. A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no “jogo” da cidade? p.2)

Assim, é importante que não só os novos parcelamentos, mas também o processo de regularização fundiária, sejam incorporados ao Plano Diretor Municipal, ferramenta fundamental para a política de desenvolvimento e expansão urbana, em que o projeto de cada cidade é definido por meio de uma matemática própria.⁹⁴

Nos diz, ainda, a respeito da Lei 6.766/79, Ribeiro e Gouvêa, que:

Exigências urbanísticas e obrigações demasiadas, implicando em altos preços de lotes que acabam por fomentar a informalidade, sobretudo, em áreas públicas e/ou

⁹³RIBEIRO, Sandra; Denise Gouvêa. **A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?** Disponível em: <http://ipra-cinder.info/wpcontent/uploads/2019/03/Gouvea.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

⁹⁴ Ibid.

em áreas de preservação ambiental. A Lei em vigor também não regula outras formas de parcelamento, além de loteamentos e desmembramentos, ignorando a prática crescente de condomínios urbanísticos no país. Hoje, a forma de parcelamento por meio de condomínios, também conhecidos popularmente como condomínios horizontais ou fechados, representa uma realidade sem regulação e parâmetros adequados ao desenvolvimento das cidades.⁹⁵

E completa pontuando outra ineficácia da referida Lei:

Outra ineficácia da Lei é a possibilidade de regularização de assentamentos informais. A Lei Federal nº 6766/79 sempre deixou a desejar, especialmente nos poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos irregulares. Na Lei Federal nº 9.785/99 foram aprovadas mudanças pontuais que modificaram algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos, introduzindo mecanismos visando facilitar o registro imobiliário dos projetos de regularização de parcelamentos. Na verdade, isto não foi suficiente e continua sendo um dos grandes obstáculos à regularização de favelas e assentamentos informais de baixa renda em todo o país. Para a regularização desses assentamentos, devem ser obedecidos parâmetros urbanísticos relativos às áreas públicas, faixas de preservação permanentes, entre outros, o que é impossível em decorrência da realidade das ocupações informais já consolidadas⁹⁶

Ante todo o exposto, resta claro que, apesar dos avanços trazidos pela lei no que tange ao parcelamento de solo, diversas lacunas ainda ficaram em aberto para serem preenchidas em relação à regularização fundiária no país, principalmente no que concerne aos parcelamentos irregulares e assentamentos urbanos.

Diversas modificações foram feitas neste sentido até a promulgação da Lei 13.465/17, que regula a questão, como veremos a seguir.

4.2 Lei 11.977/2009

A Lei 11.977/2009 constitui verdadeiro marco nacional, pois, através do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, instituiu a regularização fundiária no sistema normativo brasileiro.

A regularização fundiária é definida em seu artigo 46:

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

Um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁹⁷

Com a implementação da nova lei, é possível a transição da posse para a propriedade, o que é um avanço significativo para a legislação.

O novo sistema legislativo possibilita o reconhecimento do direito de propriedade aos indivíduos que ocupam áreas irregulares e sigilosas, independentemente de classe social, permitindo-lhes o gozo de seus direitos fundamentais.⁹⁸

No entendimento de Saule Junior (2004, p. 209), a Lei 11.977/2009 é “uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos das nossas cidades”.

Assim, dentro da nova filosofia sobre a questão habitacional, reconhece-se que a política de habitação social não depende apenas da “casa”, mas envolve também outros aspectos, como a mobilidade, o transporte público, a infraestrutura, o saneamento e o acesso ao solo urbano via regularização fundiária, priorizada para a população de baixa renda, via melhoria da habitabilidade dos núcleos e outorga de títulos de uso ou propriedade.⁹⁹

Tudo isso dentro do espaço geográfico da cidade, que requer a organização e atuação do poder estatal para conter o crescimento desordenado e o caos social provocado pelo poder público desorganizado e sem gestão. No entanto, a regularização fundiária não é uma tarefa fácil, pois depende do esforço conjunto de diversos setores como o jurídico, social,

⁹⁷BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

⁹⁸SANTOS Samira Daud dos. **O Direito à Moradia Adequada Através dos Instrumentos Urbanísticos de Regularização Fundiária, A Partir da Lei nº11.977/2009**. p. 50.

⁹⁹Ibid.

urbanístico, ambiental, etc., e o mais importante, depende da vontade do poder público em realizá-la.¹⁰⁰

Percebe-se que existe uma interdependência entre moradia adequada e outros bens que são legalmente protegidos como direitos humanos fundamentais: vida, saúde, integridade física e mental, intimidade, liberdade etc.¹⁰¹

A exploração de John Rawls sobre as condições mínimas de igualdade é de grande importância em países caracterizados por fortes e injustas desigualdades sociais, como é o caso do Brasil atual, pois é a base para o aprofundamento de categorias dogmáticas, orientando a interpretação jurídica dos padrões abertos.¹⁰²

Percebe-se então a necessidade em caráter de urgência da adoção de políticas públicas de regularização fundiária, desenvolvidas para garantir o acesso dos indivíduos à moradia formal e adequada, reduzir as desigualdades sociais e ampliar as oportunidades de exercício de outros direitos fundamentais. Como instrumento legal da política urbana, a formalização da regularização fundiária deve assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e salvaguardar o bem-estar de seus habitantes.¹⁰³

Para tal, novos institutos são criados pela legislação, como o da demarcação urbanística, legitimação da posse e usucapião administrativa, como veremos a seguir.

Os princípios norteadores da regularização fundiária estão previstos na Lei 11.977/2009, em seu artigo 48:

I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ JÚNIOR, Serrano. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Editora: Juruá, 2012.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ SANTOS Samira Daud dos. **O Direito à Moradia Adequada Através dos Instrumentos Urbanísticos de Regularização Fundiária, A Partir da Lei nº11.977/2009**. p. 50.

II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V - concessão do título preferencialmente para a mulher. [...] ¹⁰⁴

O primeiro princípio refere-se à permanência dos territórios ocupados. É sabido que a falta de moradia adequada para grandes segmentos da população está ligada à desigualdade de renda e à exclusão social.

A interpretação da norma sugere que, independentemente da situação da terra, ter acesso a ela é uma dificuldade para a população de baixa renda. Essa população deve ter acesso à terra para garantir moradia, em desfavor dos efeitos nefastos da especulação imobiliária na região.

O segundo princípio versa a respeito da gestão democrática. De acordo com a norma, a população interessada deve participar e passa a ser peça fundamental no processo de regularização, uma vez que tais decisões políticas versam a respeito do direito à moradia e assim, garantindo que sejam tomadas em favor da coletividade.

O terceiro princípio vem como alternativa à judicialização de processos, tendo como objetivo desafogar o poder Judiciário e optar por soluções de conflito no âmbito administrativo, trazendo celeridade ao instrumento jurídico.

O quarto relaciona-se à concessão do título de propriedade preferencialmente à mulher, tendo em vista sua vulnerabilidade na prática das relações familiares,. Busca-se a

¹⁰⁴BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

tentativa de assegurar maior proteção à mulher e ao filho, principalmente em casos de dissolução familiar.

4.2.1 Usucapião Administrativa

Uma das inovações mais importantes e pertinentes ao tema, que nos trouxe a Lei 11.977/2009, criadora do Programa Minha Casa Minha Vida, foi a respeito da usucapião administrativa ou extrajudicial.

Tal instituto tem por objetivo retirar do Poder Judiciário a sua necessidade de intervenção para regularização de assentamentos urbanos de interesse social, sem que se afastem suas atribuições, dentro dos critérios estabelecidos por lei.

Sempre foi exigido, no sistema normativo brasileiro, a intervenção do Poder Judiciário na resolução de qualquer tipo de lide que envolvesse assuntos relativos à propriedade, como a conquista, alteração ou supressão deste direito. A justificativa para tal é justamente porque afeta diretamente o foco mais relevante dos direitos individuais privados. Daí então a prevalência do princípio da supremacia da jurisdição para a superação de contendas.

Trata-se então de uma novidade no mundo jurídico que, estruturando de forma rápida e, aparentemente eficaz, de usucapião administrativa, que não necessita, obviamente de qualquer envolvimento judicial. Incumbe à Administração Pública, mediante impulso próprio, bem como de interessados e entidades privadas, prerrogativas para que se declare o direito à propriedade em prol da população mais carente.

Abrindo caminho para o tratamento da questão fundiária, presente no artigo 60 da Lei nº 11.977/2009, e institui-se a usucapião coletivo como instrumento de regularização fundiária.

Deste modo, segue a tendência do ordenamento jurídico brasileiro à época, ao estabelecer mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, abrindo caminho para o tratamento da questão fundiária, de acordo com o artigo 60 da Lei 11.977/2009.

No caso de descumprimento de procedimento extrajudicial, o judiciário será acionado para se pronunciar, tendo em vista que nenhuma lesão ou ameaça poderá ser afastada de apreciação do Judiciário.

Isso porque o Instituto visa regularizar as áreas urbanas já ocupadas irregularmente por meio de uma série de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para garantir o direito social à moradia digna e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, como define o artigo 46 da referida Lei.

De acordo com o artigo 48, inciso IV da Lei 11.977/2009, deve ser respeitado o “incentivo à solução extrajudicial de conflitos”, meio que tem o verdadeiro caráter de princípio das regras no ordenamento jurídico brasileiro.

Este, como outros institutos, foi revogado pela atual legislação em vigor, através da Lei 13.465/17, ou Lei de Regularização Fundiária, como veremos a seguir.

4.3 Lei 13.465/2017

Como foi dito anteriormente, a Lei 13.465/17 ou Lei de Reurb, surge como legislação com o intuito de solidificar todos os avanços legais anteriores, regulamentando a regularização fundiária.

Neste capítulo, conceituaremos a regularização fundiária, bem como analisaremos aspectos legais da referida Lei e seus avanços com relação às legislações anteriores, para que seja possível, no próximo capítulo, uma análise mais profunda a respeito do que a legislação nos apresenta na prática no que tange o tema título desta pesquisa, além das ponderações pertinentes.

O conceito de Reurb nos é dado pelo artigo 9º da Lei 13.465/17:

Art. 9º: Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.¹⁰⁵

Deste modo, fica claro que o procedimento de regularização fundiária é multidisciplinar e abrange, não só os profissionais do âmbito jurídico, como também de diversas outras áreas, como urbanismo, ambiental, social etc.

O núcleo urbano é definido, através do que nos diz o Decreto 9.310/18, em seu art. 3º, inciso I, bem como os conceitos de núcleo urbano informal, presente no inciso II, e núcleo urbano informal consolidado, no inciso III, como:

Art. 3º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se:

I - núcleo urbano - assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

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

III - núcleo urbano informal consolidado - aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;

[...]

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei 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, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 04 mai. 2023.

§ 13. O disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto se aplica aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972.

§ 14. Após a Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais.¹⁰⁶

No que tange a conceituação dos núcleos urbanos, percebe-se que, de acordo com o disposto no dispositivo, a destinação ou uso da unidade imobiliária passa a prevalecer sobre a sua localização.

Temos assim, a primeira celeuma do tema, no que tange a invasão de competência municipal, se observarmos o que nos traz o art. 42-B do Estatuto da Cidade:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

¹⁰⁶BRASIL. 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. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%202018,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o)

[2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%202018,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%202018,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o). Acesso em? 10 jun. 2023.

§ 1o O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2o Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3o A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [...] ¹⁰⁷

A nova definição de núcleo urbano informal diverge dos conceitos que eram utilizados pela Lei 11.977/09, como visto em seu artigo 47:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

[...]

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia; [...] ¹⁰⁸

Assim, são abandonados conceitos anteriores e sobrepostos, como: área urbana consolidada, assentamentos informais, loteamentos clandestinos e irregulares, dentre outros, em prol de um critério único da informalidade, englobando, também, loteamentos regulares mas que estão pendentes de titulação dos adquirentes.

¹⁰⁷BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01#art-2>. Acesso em: 3 jun. 2023.

¹⁰⁸BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

Outras mudanças são trazidas ao se conceituar os núcleos urbanos informais consolidados: o critério para definição da consolidação não é temporal, mas sim, de condição. Para ser definido como consolidado, é necessária também a existência de edificações.

Outro conceito importante é o de ocupante, definido também pelo Decreto 9.310/18 em seu art. 3º, inciso VIII: “Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se: [...] VIII - ocupante - aquele que mantenha poder de fato sobre o lote ou a fração ideal de imóvel público ou privado em núcleos urbanos informais.”¹⁰⁹

Assim, trata-se de situação de fato, que deve ser analisada no caso concreto. O ocupante é também o beneficiário final da Reurb para os fins da Lei 13.465/17.

O documento expedido pelo Município ao final do processo de regularização fundiária, que concede a titularidade ao ocupante, é a Certidão de Regularização Fundiária, CRF, consolidada no art. 3º do Decreto 9310/18, inciso V:

Art. 3º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se:

V - Certidão de Regularização Fundiária - CRF - documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;¹¹⁰

Os objetivos pretendidos pela Reurb estão elencados no artigo 10º da Lei 13.465/17, como se segue:

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

¹⁰⁹ 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%202018,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o

Acesso em? 10 jun. 2023.

¹¹⁰ Ibid.

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

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. [...]¹¹¹

Diante dos objetivos acima elencados, principalmente entre os artigos III e VIII, podemos perceber a manutenção de conquistas sociais anteriores, advindas da Constituição Federal, Lei 11.977 /2009, bem como do Estatuto das Cidades.

¹¹¹BRASIL. **Lei 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, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n^o 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n^o 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n^o 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 04 mai. 2023.

Além disso, apresenta objetivos de caráter econômico, extrapolando o direito de moradia. Ao se pretender pela integração social e geração de emprego e renda, se propõe que os moradores destes núcleos de fato sejam inseridos na economia formal, através de da idéia de que a regularização fundiária é um conjunto de medidas que extrapolam apenas a questão do direito à moradia.

Outro ponto pertinente é o que tange à desjudicialização, observada em outras legislações na última década, como na Lei 10.931/04, Lei 11.441/07, Lei 11.977/09 e Lei 13.105/15, ao se estimular a resolução extrajudicial de conflitos.

4.3.1 Legitimados Para Requerer a REURB

O rol de legitimados para requerer a instauração da Reurb, que antes constava no artigo 50º da Lei 11.977/09, é ampliado pelo artigo 7º do Decreto 9.310/18, que nos traz:

Art. 7º Poderão requerer a instauração da Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

III - os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nas hipóteses de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e as suas obrigações, contra os legitimados responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º Nas hipóteses de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere

direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e as suas obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

¹¹²§ 4º O requerimento de instauração da Reurb pelos proprietários de terreno, pelos loteadores ou pelos incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.¹¹³

Anteriormente, eram legitimados apenas a União; Estados; Distrito Federal; Municípios; seus beneficiários, individual ou coletivamente; cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Além disso, fica definido também que o requerimento de Reurb não exime das responsabilidades administrativas, civis ou criminais os proprietários, loteadores ou incorporadores que tenham dado causa à formação do núcleo urbano informal.

4.3.2 Legitimação da Posse

A legitimação da Posse é um dos instrumentos de titulação mais importantes da Lei 13.465/17. Prevista no seu artigo 3º do Decreto 9310/18, inciso VI:

VI - legitimação de posse - ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, e do qual conste a identificação de seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse; [...]¹¹⁴

Temos ainda, sobre o instituto, em seu artigo 18º:

¹¹² 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%202018,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em? 10 jun. 2023.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

Art. 18. 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 poderá ser convertido em direito real de propriedade, na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato intervivos.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público.

§ 3º O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pela legislação específica, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores, nos termos estabelecidos no art. 1.243 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil.¹¹⁵

E ainda, em seu artigo 19º e 20º:

Art. 19. 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, contado da data do seu registro, terá a conversão automática deste em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições previstos no art. 183 da Constituição, independentemente de provocação prévia ou da prática de ato registral.

§ 1º Nas hipóteses não contempladas no art. 183 da Constituição, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos do usucapião, estabelecidos em lei, a requerimento do interessado, perante o cartório de registro de imóveis.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes em sua matrícula ou transcrição de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

§ 3º Poderão ser utilizados diferentes meios de prova para a comprovação dos prazos de tempo de posse necessários para a conversão do título de posse em título de propriedade nos termos do caput e do § 1º.

[...]

Art. 20. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente quando constatado que as condições estabelecidas na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Parágrafo único. Após efetuado o procedimento a que se refere o caput, o Poder Público solicitará ao oficial do cartório de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento. [...]¹¹⁶

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

4.3.3 Legitimação Fundiária

Está prevista também no artigo 3º do Decreto 9.310/18, inciso VII, e nos artigos 16º e 17º, como se vê:

Art. 3º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se:

VII - legitimação fundiária - mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto de Reurb; [...]

Art. 16. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário desde que atendidas as seguintes condições:

I - não ser o beneficiário concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

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

III - quanto a imóvel urbano com finalidade não residencial, ser reconhecido, pelo Poder Público, o interesse público de sua ocupação.

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

§ 3º As inscrições, as indisponibilidades e os gravames existentes no registro da área maior originária serão transportados para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

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

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

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

§ 7º O Poder Público poderá atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, por meio de cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem tenha constado da listagem inicial.

§ 8º O procedimento previsto neste artigo poderá ser aplicado no todo ou em parte do núcleo urbano informal e as unidades que não tenham sido regularizadas por meio da legitimação fundiária poderão ser regularizadas por meio de outro instrumento previsto em lei.

Art. 17. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 2009, os Municípios e o Distrito Federal poderão utilizar a legitimação fundiária e os demais instrumentos previstos na Lei nº 13.465, de 2017, para conferir propriedade aos ocupantes.

Parágrafo único. Na hipótese a que se refere o caput, o órgão público municipal ou distrital responsável deverá promover a Reurb nos termos estabelecidos na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto. [...] ¹¹⁷

4.3.4 Modalidades da Reurb

Outro ponto crucial a ser elencado são as modalidades compreendidas pela Reurb, inseridas nos artigos 5º e 6º do Decreto 9.310/18:

Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb-S - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital; e

II - Reurb-E - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os atos registrares relacionados à Reurb-S conforme disposto no Capítulo V.

§ 2º O registro dos atos de que trata § 1º independe da comprovação do pagamento de tributos ou de penalidades tributárias.

§ 3º O disposto nos § 1º e § 2º aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo Poder Público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já tenham sido implantados em 22 de dezembro de 2016.

§ 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.

¹¹⁷ Ibid.

§ 5º Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

§ 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

§ 7º A classificação da modalidade da Reurb de unidades imobiliárias residenciais ou não residenciais integrantes de núcleos urbanos informais poderá ser feita, a critério do Município ou do Distrito Federal, ou quando for o caso, dos Estados e da União, de forma integral, por partes ou de forma isolada por unidade imobiliária.

§ 8º A classificação da modalidade visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

§ 9º Os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas neste Decreto, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 2009, observado o disposto nos § 3º -A e § 3º -B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

§ 10. A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários do Reurb realizar a conexão da edificação que ocupem à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, exceto se houver disposição em contrário na legislação municipal ou distrital.

Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no País. [...] ¹¹⁸

Assim temos que a classificação da modalidade de Reurb tem como objetivo apenas responsabilizar o responsável pela implementação das obras de infraestrutura essencial e o reconhecimento do direito à gratuidade das custas dos emolumentos cartorários.

As obras de infraestrutura essenciais são obrigatórias e constituem parte essencial do projeto de regularização fundiária. Estão elencadas nos artigos 33º, 35º e 36º:

¹¹⁸ Ibid.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; [...]

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. [...]¹¹⁹

¹¹⁹ Ibid.

Em áreas classificadas como Reurb-S, tanto as obras e projetos de infraestrutura essenciais, quanto os atos registrais, serão isentos de custas e emolumentos aos seus beneficiários. Além disso, os registros dos atos em Reurb-S dispensam comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias.

Diante do exposto pela legislação atual, visando os objetivos de regularização fundiária e dirimir os problemas referentes ao processo de urbanização, podemos perceber alguns pontos em que a legislação passou por mudanças bruscas.

Porém, para entendermos de fato estas mudanças na prática e, se estamos caminhando para um processo de inclusão e direito à cidade para todos, a análise desta lei como instrumento para a promoção da cidadania se faz crucial, como veremos a seguir.

CAPÍTULO 5 - LEI 13.465/17 E CIDADANIA

A concepção de cidadania como um dos fundamentos do Estado está disposta no artigo 1º, inciso II da Constituição Federal de 1988, ao lado da soberania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político.

De acordo com Thomas Humprey Marshall, em sua obra “Cidadania, Classe Social e Status”, a cidadania é analisada a partir de três direitos: civis, políticos e sociais.¹²⁰

O elemento civil estaria ligado aos direitos que garantem as liberdades individuais, como de ir e vir, imprensa e pensamento. Já, no que tange o elemento político, compreenderia a capacidade do indivíduo de poder participar no exercício do poderpolítico. O terceiro pode ser definido, em suas palavras: “elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social [...]”¹²¹

Para Cláudia Franco Corrêa, é possível falar na existência de uma categoria de cidadania urbana:

Não podemos olvidar que a questão urbana no Brasil se encontra atrelada à percepção da cidadania. Parece razoável afirmar que, com advento de uma compreensão da polis em níveis macro dinâmicos, seria possível admitir uma categoria específica de cidadania urbana. Ter acesso aos aparelhamentos urbanos permite que a cidade cumpra sua função urbana e, conseqüentemente, permite acesso à direitos condicionados a própria cidadania. O direito à cidade contempla uma série de direitos anexos e correlacionados a execução imediata dos ônus tributários que são pagos pelos cidadãos de um modo geral. Uma cidade que cumpre sua função urbana de maneira efetiva admite que haja um sentido mais depurado de pertencimento ao seu cidadão.¹²²

O direito à regularização fundiária está diretamente relacionado ao direito às cidades sustentáveis e às funções sociais da cidade. Segundo Karine Grassi, “[...] as funções sociais da

¹²⁰ MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63.

¹²¹ Ibid.

¹²² CORRÊA, Cláudia Franco. **Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas**. In: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 630-631.

cidade são justamente o acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, serviços públicos e transporte”.¹²³

Deste modo, não é apenas um Direito Individual, mas de interesse da coletividade, por diversas óticas. O saneamento negado, por exemplo, em uma propriedade irregular, constitui prejuízo não só ao indivíduo, mas a todos que ali residem.

Nos diz Delina Santos Azevedo:

A cidade é direito transindividual e difuso, pertencente a todos os habitantes e usuários da cidade, que merecem viver num ambiente sadio, limpo, livre e belo. O direito à cidade sustentável compreende em si vários outros direitos como o direito à moradia ao lazer, ao desenvolvimento sustentável, ao trabalho, ao transporte público, entre outros.¹²⁴

Uma das formas de garantir esses direitos é por meio da regularização fundiária. A esse respeito, pode-se dizer que, sendo a regularização fundiária um meio de efetivação desses direitos fundamentais, ela é vista como uma segurança básica oferecida aos cidadãos.¹²⁵

Com título formal, o proprietário, com título formal em mãos, passa a ter acesso às linhas de crédito e ao sistema financeiro de habitação, que possuem taxas muito abaixo do valor de mercado, possibilitando assim que o morador possa fazer melhorias em seu imóvel.

Paola de Castro Ribeiro, sobre os imóveis à margem do sistema, elenca problemas advindos da ausência de reconhecimento formal: “não podem ser legalmente vendidos, dados em garantia ou herdados; (ii) não geram impostos; (iii) não se valorizam com o restante do mercado imobiliário; (iv) não recebem o mesmo nível de investimento em infraestrutura do Poder Público.”¹²⁶

¹²³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.45.

¹²⁴ AZEVEDO, Delina Santos. **Direito à Cidade Ambientalmente Sustentável e Dignidade da Pessoa Humana**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013, p. 116.

¹²⁵ BEDESCHI, Luciana. **A regularização fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012, p.136.

¹²⁶ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **A Titulação dos Ocupantes na Regularização Fundiária**. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli. **O Direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 254.

No que se refere à regularização fundiária urbana, objetiva-se, através da norma, proporcionar maior segurança jurídica a grandes segmentos da população dos centros urbanos e melhorar as condições urbanísticas e ambientais das áreas atualmente degradadas, proporcionando a diminuição dos problemas sociais e buscando a melhoria da qualidade de vida em assentamentos informais, isso é mais pronunciado em ocupações de baixa remuneração.¹²⁷

No entanto, os benefícios das políticas de formalização nem sempre são imaginados no seu planejamento, mas podem ter um enorme impacto na sociedade, nomeadamente um aumento significativo do potencial de crescimento econômico do país.¹²⁸

Hernando de Soto, em seu livro, *O Mistério do Capital*, faz uma pesquisa com sua equipe de economistas em diversas comunidades periféricas ao redor do mundo, a fim de analisar como seus processos produtivos são acionados..¹²⁹

Os pesquisadores encontram um mercado informal extravagantemente ativo, impulsionado pelo caráter empreendedor dos mais pobres, que vivem do trabalho e da criatividade mesmo diante de inúmeras adversidades. A pesquisa mostra que os pobres são responsáveis por grande parte das riquezas dos países em desenvolvimento.¹³⁰

Outra característica das periferias é a informalidade da atividade econômica que ali se desenvolve. As pessoas trabalham, produzem e consomem em um sistema extralegal, sujeitas a suas próprias regras (normas sociais), completamente fora da regulação estatal, este mercado é ignorado por parcelas da sociedade e do poder público, apesar de seu impacto na vida das pessoas e das camadas sociais mais favorecidas.¹³¹

¹²⁷ FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela lei 13.365/2017, p.5.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ FILHO *apud*. SOTO, 2001.

¹³⁰ SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹³¹ FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela lei 13.365/2017, p.6.

Para entender a escala da informalidade existente, a pesquisa estimou que 85% das pessoas em áreas urbanas e 40% a 53% das pessoas que vivem em áreas rurais em países menos desenvolvidos sobrevivem por meio de sistemas extralegais e, assim, demonstra o desafio de formalizar tais atividades e os enormes benefícios que podem ser resultado disto.

132

A informalidade é extremamente prejudicial às comunidades carentes, pois os trabalhadores e empreendedores informais não são alcançados pelos programas de fomento do próprio governo, mantendo a sua escala reduzida apenas àquela localidade. A título de exemplo, um bar de uma comunidade de periferia, quando informal, não consegue comprar os seus produtos com preços mais baixos diretamente das distribuidoras das empresas, prejudicando seu próprio negócio, ou mesmo pegar financiamento com linhas de crédito para microempreendedores, já que é visto apenas em sua pessoa física. Neste ponto, mesmo que quisesse ajudá-lo com programas e fomento à microeconomia, este seria totalmente invisível para o Estado. Esta informalidade impede que os mais pobres, que vivem em núcleos informais, consigam que os seus empreendimentos informais possam crescer.

Quando de SOTO discorre na sua teoria sobre fomento econômico pela legalização dos imóveis, faz a seguinte ponderação: capital não deve ser confundido com dinheiro ou bens materiais, como é bem conhecido na estruturação da ciência econômica. Isso ocorre quando os bens são utilizados em um determinado processo produtivo, estimulando o processo de multiplicação da riqueza. Dado este conceito, mera propriedade não equivale a capital. Por exemplo, uma propriedade residencial tem existência física limitada e é usada apenas para residência e lazer de uma ou mais pessoas. Portanto, na melhor das hipóteses, seu destino só pode ser alterado, por exemplo, transformando-o em um ponto comercial. No entanto, a propriedade permanecerá ligada aos seus limites físicos e aos usos dados a ela, em vez de separada de sua existência concreta.¹³³

Dessa forma, o que tem potencial para converter casas, espaços comerciais e outros bens em capital é o título de propriedade destes bens, inseridos em sistemas formais de

¹³² SOTO, Hernando de. O mistério do capital. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹³³ Ibid.

proteção. O título representativo é separado da existência física do mesmo e obtém autonomia no processo produtivo e potencial de multiplicação da riqueza. Um bem ingressa num sistema de representação formal e coeso, dotado de um sistema de proteção legal, e tem essencialmente seis funções principais: fixar o potencial econômico do bem; integrar num sistema a informação dispersa; responsabilização humana; transformar os ativos em bens fungíveis; integração das pessoas; e proteção das transações.¹³⁴

Analisando como a formalização reduz os custos de transação, o valor de seu potencial econômico é devidamente fixado quando realizada a escritura de compra e venda do imóvel, transformando o valor dos bens negociados do mundo físico para o mundo conceitual, habitado pelo capital, e desvinculando seu valor de sua mera existência física.¹³⁵

Além disso, a representação dos bens os torna ativos fungíveis, que podem ser usados em quase todas as transações. Para ilustrar esse conceito, as representações de propriedade imobiliária podem ser usadas como garantia para algum tipo de transação legal (hipoteca), e a propriedade de uma empresa pode ser dividida em ações, assim como diversos outros negócios que possam ser imaginados.¹³⁶

Assim, nos países subdesenvolvidos, existe muitos ativos subcapitalizados porque sua existência é limitada ao mundo real, integrando um sistema informal de propriedade que limita o potencial dos ativos transmitidos por ele. Vinculando-os a um sistema formal e coeso de propriedade que converte essas mercadorias em capital, traz-se a possibilidade de superação destas dificuldades impostas extrajudicialmente.¹³⁷

Um imóvel inserido apenas em sistema extrajudicial tem impacto limitado no meio em que está inserido, uma vez que as normas informais que regem as transações, as relações de confiança construídas ao longo do tempo e outras características das firmas desenvolvidas são conhecidas apenas por quem vive informalmente no local. Portanto, as pessoas que não fazem

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela Lei 13.365/2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 4 jun. 2023.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

parte do sistema não entenderão quais são os mecanismos que a comunidade usa para reconhecer os direitos informais de propriedade e terão medo de se envolver em transações com esse mercado.¹³⁸

Da mesma forma, em comunidades e assentamentos informais, mesmo as concessionárias de serviços públicos não se sentem seguras para prestar seus serviços. Sendo difícil identificar os proprietários de imóveis que constituem uma extensão da prestação de serviços públicos, a responsabilidade do consumidor fica fora de alcance, desencorajando as empresas a investir nestas áreas e, assim, destacando ainda mais a pobreza local. Muitas vezes a casa não possui CEP, o que torna quase impossível enviar contas, encaminhar notificações, cobrar pagamentos e intimações.¹³⁹

A Lei 13.465/2017 revogou boa parte da Lei 11.977/2009, mudando a lógica de implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana. O referido diploma visou desburocratizar os projetos de regularização fundiária, com especial incidência na concessão de títulos de propriedade. Entretanto, ao exigir a Lei infra-estrutura essencial, em especial a implantação de equipamentos de saneamento básico e melhorias sócio-ambientais, demonstra o intuito do legislador de não apenas titular aquele imóvel, mas transformar todo o núcleo urbano informal. A concessão unicamente do título já existia no ordenamento do Código Civil de 1916, com o instituto da Usucapião. A inovação da referida Lei é justamente transformar aquela comunidade, trazendo qualidade de vida e dignidade para os seus moradores e integrando-os à cidade, como um bairro regular.

Os motivos expostos sinalizam, não só a obtenção da segurança jurídica através da concessão de títulos aos moradores, mas também aumentar a qualidade nos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais, regularizando os núcleos urbanos informais existentes, num esforço de reorganização do país e promovendo a função social da propriedade.¹⁴⁰

¹³⁸FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela lei 13.365/2017, p.13.

¹³⁹Ibid.

¹⁴⁰FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela Lei 13.365/2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 4 jun. 2023.

A terra, ainda segundo a exposição de motivos, será a base do desenvolvimento econômico de um país em que se desenvolvem a habitação, a indústria e o comércio. Quando o imóvel (urbano ou rural) não é registrado em cartório, além de colocá-lo fora da economia, os direitos de cidadania de seus ocupantes são fragilizados.¹⁴¹

No entanto, o processo de regularização fundiária não pode ser meramente um processo titulatório, e todo o contexto sociológico daquela comunidade deve ser observado, sob pena de gerar processos de gentrificação e entregar simplesmente aqueles imóveis à especulação imobiliária. Neste ponto, observa-se que em momento algum se defende que a regularização fundiária seja feita de cima pra baixo, sem entender os processos sociológicos de formação daquele núcleo urbano informal. A regularização fundiária necessita de forma *sine qua non* a integração multidisciplinar das secretarias de Assistência Social, Habitação, Obras, entre outras, para a sua integração na cidade.

Não obstante o exposto, cabe ressaltar que transformar um sistema informal em formal não é apenas um exercício burocrático, mas que exige ações extremamente complexas. Portanto, apenas editar as normas que formalizam as propriedades nem sempre surte o efeito desejado.¹⁴²

Essas medidas de formalização de cima para baixo muitas vezes não têm efeitos benéficos e podem ter impactos negativos na sociedade. Um exemplo disso foi observado na República Democrática do Congo, quando se tentou formalizar o mercado interno de mineração por meio de um simples decreto proibindo temporariamente os garimpeiros artesanais, desencadeando no empobrecendo da população e aumentando a opressão dos trabalhadores informais por parte do Estado e das instituições públicas.¹⁴³

Por outro lado, levantar as preocupações das populações afetadas e seus sistemas operacionais extralegais pode ser muito positivo se for formalizado adequadamente.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela Lei 13.365/2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 4 jun. 2023.

¹⁴³ GEENEN, Sara. **A dangerous bet**: the challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo. *Resources Policy*, n. 37, p. 322-330, 2012.

O ponto fundamental é que o Estado entenda o sistema extralegal existente e porque ele existe. Normas legais excessivamente complexas, excesso de burocracia e falta de incentivos à formalização levam um grande número de pessoas à informalidade.¹⁴⁴

À medida que a teoria de Hernando de Soto se espalhou, ganhando adeptos e influenciando diversos esquemas de regularização fundiária ao redor do mundo, ela também foi alvo de duras e diversas críticas.

A primeira crítica, sintetizada por Coutinho, é que De Soto defende apenas a formalização como forma de gerar crescimento econômico sem considerar mais a necessidade de vincular esse crescimento a melhorias efetivas no bem-estar das populações afetadas.¹⁴⁵

Além disso, de Soto não faria distinção entre o excesso de burocracia nas normas estatais que ajudariam a empurrar as pessoas para a informalidade e as restrições legais que são realmente necessárias, como normas de proteção ambiental, manutenção da saúde pública etc.¹⁴⁶

Outra crítica é que a adoção de um sistema de títulos de propriedade individuais enfraquece os laços comunitários de um assentamento tradicional e, na verdade, enfraquece o relacionamento da comunidade com o restante da sociedade ao quebrar a lógica anteriormente vigente nas suas relações. Assim, a difusão do modelo europeu de direito de propriedade pode distorcer o modo de vida em vários países culturalmente diversos, um efeito que não seria bem avaliado pelos defensores das políticas de formalização como impulsionadoras do crescimento econômico nos países em desenvolvimento.¹⁴⁷

Loehr critica a lógica da capitalização pela formalização, enfocando exemplos ocorridos na Alemanha e no Camboja, argumentando que, ao contrário do que defendem os

¹⁴⁴SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹⁴⁵COUTINHO, Laura. **Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 6, n° 1, p.317.

¹⁴⁶Ibid.

¹⁴⁷UNRUH, Jon D. **Poverty and property rights in the developing world: not as simple as we would like**. Land Use Policy, v. 19, p. 275-276, 2002.

institucionalistas, a propriedade não oferece segurança de posse, principalmente nos países em desenvolvimento, e pode gerar especulação, com ganhos para grupos de interesse mais fortes e bem definidos e perdas para os mais pobres, ou seja, a formalização tem custos externos que atingem mais os segmentos mais fracos da sociedade. Como alternativa, por exemplo, defende a implementação de programas que melhor reflitam um determinado modo de vida, incluindo a possibilidade de propriedade coletiva, a fim de fugir da lógica de mercado supostamente imperiosa.¹⁴⁸

Steel, Noorloos e Klaufus traçam um panorama a respeito de programas para países menos desenvolvidos, chamando a atenção para o fato de que políticas de formalização baseadas na lógica de mercado podem levar a processos de gentrificação, ou seja, mudanças na população, aumento de custos e pressões especulativas em áreas formalizadas. Embora possa haver outros fatores envolvidos na gentrificação, observou-se que, principalmente na América Latina, muitas vezes é resultado de mudanças no uso da terra impostas por interesses de mercado, como de uso predominantemente residencial para uso comercial, resultando também em aumentado valor de mercado do imóvel e o consequente aumento do custo de vida. Este fato leva a um êxodo inesperado da população mais pobre, agravando a segregação social nos grandes centros urbanos.¹⁴⁹

Reerink e Gelder analisam empiricamente se o impacto das políticas de posse da terra em assentamentos informais (kampongs) em Bandung, Indonésia, a fim de que se confirme se é realmente consistente com a teoria de Hernando de Soto de que a segurança de posse dos beneficiários é maior do que a de outros ainda em assentamentos informais. Constatou-se que a formalização de fato aumentou a percepção de segurança dos beneficiários.¹⁵⁰

No entanto, o impacto do aumento da proteção difere para grupos com diferentes graus de proteção de posse. Trata-se de uma crítica de Hernando de Soto, que os autores testam em seu estudo, sob a premissa de que não se pode adotar um sistema binário de legal e extralegal, mas há que se reconhecer que existem diferentes situações com diferentes graus de proteção

¹⁴⁸ LOEHR, Dirk. **Capitalization by formalization?** - Challenging the current paradigm of land reforms. *Land Use Policy*, v. 29, p. 837-845, 2012.

¹⁴⁹ STEEL; NOORLOOS; KLAUFUS, 2017, p. 4-5.

¹⁵⁰ REERINK, Gustaaf; GELDER, Jean-Louis van. **Land titling, perceived tenure security, and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia.** *Habitat International*, v. 34, p. 78-85, 2010.

de posse. Para efeito do estudo, os domínios foram categorizados em formal, semiformal e informal, mostrando que o aumento da segurança foi maior nos grupos onde as situações eram mais precárias.¹⁵¹

Dados os resultados empíricos de seu estudo, Reerink e Gelder sugerem que as políticas de direitos de propriedade devem se concentrar em áreas com menos proteção de posse para os ocupantes reais, em contraste com as políticas adotadas na Indonésia que beneficiam principalmente aqueles descritos pelos autores como ocupantes semiformais, ou seja, os que possuem algum tipo de documento fundiário, são justamente o grupo cujo título tem menos impacto porque já possuem algum tipo de proteção sobre o título que exercem.¹⁵²

A partir dos estudos acima, pode-se ver que os direitos de propriedade em comunidades informais podem de fato ter alguns impactos positivos, incluindo maior potencial de crescimento econômico. No entanto, uma política mal planejada, desvinculada do investimento em infraestrutura urbana e serviços públicos, pode não apenas ter impacto limitado na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, mas também tornar os cidadãos mais vulneráveis nos direitos de posse que exercem, e, portanto, o direito fundamental à moradia.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

CAPÍTULO 6 - CASO CONCRETO: BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA

6.1 Histórico

O loteamento informal denominado Balneário Água Limpa está situado às margens da BR-040, aproximadamente na altura do quilômetro 572, na região limítrofe entre os municípios de Nova Lima e Itabirito, sendo cerca de 25% do seu parcelamento pertencente ao município de Nova Lima e a outra parte ao município de Itabirito.

De acordo com dados fornecidos pelas referidas prefeituras municipais, o parcelamento possui aproximadamente de 14.000 lotes com área entre 400 e 1000m², sendo que, em Nova Lima, conforme dados do setor de controle urbanístico, existem 3.472 lotes cadastrados para efeito de IPTU. Em Itabirito, conforme dados da Secretaria Municipal, estão cadastrados 6.500 lotes originalmente parcelados na década de cinquenta.¹⁵³

O Balneário Água Limpa teve a sua origem como um parcelamento regular do solo, devidamente aprovado e registrado em 07/07/1953, com as matrículas devidamente individualizadas, inclusive com muitos lotes comercializados ainda na década de 50. O loteamento foi idealizado e aprovado muito antes da lei de parcelamento do solo, Lei Federal 6.766/1979, dentro deste paradigma, não existia um trâmite legal que ordenava a implantação da infraestrutura e na prática, esta infraestrutura do loteamento não foi devidamente instituída, nem tampouco foram instalados os equipamentos urbanos ou sequer feita a doação formal das áreas institucionais. Mas, no entanto, esta origem por meio de um parcelamento aprovado traz a vantagem e a garantia ao município de Itabirito que a gleba parcelada foi recepcionada pelo Plano Diretor, Lei Municipal nº 3.323/19, como área Urbana, sob a denominação de URBE BR 040, sendo detalhada do Mapa da referida Lei 3323 do Plano Diretor de Itabirito/MG, facilitando assim a instauração e procedimentos da Reurb, processo pelo qual vai ser titular os ocupantes que tem a posse consolidada da área.¹⁵⁴

¹⁵³ MOURA, Antônio Augusto Pereira. **Alterações espaciais no eixo BR-040/SUL como resultado da expansão urbana da região metropolitana de Belo Horizonte**, p. 82.

¹⁵⁴ MINAS GERAIS. Plano Diretor de Itabirito. **Lei Municipal nº 3323, de 08 de julho de 2019**. Institui o plano diretor do município de Itabirito/MG e dá outras providências. Disponível em: <https://www.itabirito.mg.leg.br/legislacao/plano-diretor/revisao-2019/lei-municipal-3323>. Acesso em: 28 jun. 2023.

O crescimento do Bairro fora das diretrizes aprovadas em 1953 contribuiu para a precarização do local, onde que ainda hoje os moradores trafegam em ruas sem pavimentação, não possuem serviços oficiais de água, luz e saneamento básico, sem contar a insegurança frente à ausência dos serviços públicos de saúde, policiamento, escolas, creches etc.

Não existindo, portanto, a prestação formal dos serviços de saneamento e tampouco o fornecimento de energia elétrica, sendo as casas atendidas na sua maioria por ligações clandestinas. No local, apenas algumas vias principais do loteamento foram abertas, não estando pavimentadas e, para piorar a situação, o traçado dessas vias não seguiu o projeto original do loteamento, invadindo lotes, praças e, mesmo, áreas institucionais.

Diante da realidade fática do Água Limpa, a regularização fundiária dessa área precisa ir muito além das questões documentais ou cartorárias, já que se formou um problema complexo envolvendo demandas sociais e ambientais, além da total falta de infraestrutura urbanística.

6.2 Investimento em Saneamento

Associado aos programas de revitalização dos serviços ambientais, é de vital importância a universalização do saneamento básico nas suas quatro vertentes, qual seja abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. A população do Água Limpa, em desacordo com o nome da região é abastecida de água por ligações clandestinas que distribui água sem tratamento adequado, vindo de fontes que não atendem aos padrões de potabilidade, consumindo muitas vezes água contaminada.

Cabe ainda salientar que a rede de abastecimento é extremamente precária, deixando de abastecer a comunidade, tornando o problema da falta d'água uma constante. Essa situação caótica se dimensiona ainda mais quando tomamos ciência que esta população está ocupando o entorno de uma das maiores fábricas de refrigerante do mundo, com abastecimento público

de água potável de qualidade à poucos metros das suas casas. A irregularidade fundiária promove justamente essa barreira à sociedade, onde de um lado está a população sedenta e do outro está a concessionária de saneamento querendo abastecer a comunidade, mas impedida por normas administrativas que vedam o abastecimento em áreas irregularmente ocupadas. Sob essa ótica, a regularização passa a ter um caráter humanitário, pois vai possibilitar o acesso aos serviços públicos essenciais. Neste contexto o saneamento básico é um desdobramento dos direitos fundamentais à saúde e ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado descritos na Constituição.¹⁵⁵

Hoje, a sociedade brasileira apresenta um anseio crescente pela prestação dos serviços de saneamento básico de qualidade. Esta demanda se dá pelo reconhecimento da população até pelo ponto de vista moral, já que a qualidade de vida do indivíduo é diretamente afetada quando este não dispõe de água tratada ou coleta de esgoto. Neste paradigma, Assembleia Geral da ONU reconheceu o saneamento como direito do ser humano, incluído na Meta 6 da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Um avanço em relação ao entendimento passado, que focava apenas no direito ao acesso à água tratada. Este posicionamento da ONU demonstra o real interesse pela água e pelo saneamento, de forma que a sua inclusão cria uma vontade de agir, além de impulsionar fluxos financeiros maiores, melhorando a gestão e monitoramento dos recursos hídricos, além da universalização do saneamento.

O saneamento impacta diretamente na qualidade ambiental dos recursos hídricos, fato este que impulsionou a diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova, a reconhecer a necessidade de um trabalho mais abrangente no que diz respeito da gestão dos recursos hídricos uma vez a água é elemento chave no desenvolvimento humano e na sustentabilidade, em declaração na publicação do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos pelo Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos – WWAP – em nome da UN-Water:

Os recursos hídricos são um elemento-chave nas políticas de combate à pobreza, mas por vezes são ameaçados pelo próprio desenvolvimento. A água influencia diretamente o nosso futuro, logo, precisamos mudar a forma como avaliamos,

¹⁵⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

gerenciamos e usamos esse recurso, em face da sempre crescente demanda e da superexploração de nossas reservas subterrâneas. Esse é o apelo feito pela edição mais recente do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento de Recursos Hídricos. As observações do Relatório são oportunas, porque a comunidade internacional precisa elaborar um novo programa de desenvolvimento para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.¹⁵⁶

Nesse mesmo sentido, deve-se atentar também para a falta de esgotamento sanitário adequado, carecendo de um estudo criterioso com foco na sustentabilidade à longo prazo. Pois a solução de menor custo como a implantação de fossas sépticas não seriam a solução adequada, já que à longo prazo, com o adensamento populacional na área, estas podem contaminar o lençol subterrâneo ou mesmo levar ao afloramento de efluentes com a saturação do subsolo.

Para tanto, a implementação de uma rede coletora de esgoto para condução à uma estação de tratamento adequada é a premissa indispensável para satisfazer a necessidade de saneamento da área.

A coleta e manejo dos resíduos sólidos (lixo) e o tratamento de esgoto, são exemplos de serviços que à primeira vista são “economicamente dispendiosos”, mas que tem um benefício social e ambiental muito maior, porém de difícil mensuração. A ONU em levantamento recente aferiu que para cada dólar investido em saneamento, traz um retorno socioambiental de vinte e oito dólares.¹⁵⁷ Diante desta realidade, se chega à conclusão de que caro é não tratar esgoto, não fazer aterro sanitário, não investir em reciclagem e esse também deve ser do responsável pela regularização, qual seja incorporar os elementos e equipamentos públicos necessários para que promova prestação das quatro vertentes do saneamento, pleiteando a sua universalização com qualidade e eficiência.

6.3 Aspectos Ambientais

¹⁵⁶UNESCO. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, 2021.

¹⁵⁷BRASIL, Agência. **Unesco**: cada dólar investido em saneamento poderá dar retorno 28 vezes maior. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/unesco-cada-dolar-investido-em-saneamento-podera-dar-retorno-28-vezes#:~:text=Em%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento%2C%20o,e%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustent%C3%A1vel](https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/unesco-cada-dolar-investido-em-saneamento-podera-dar-retorno-28-vezes#:~:text=Em%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento%2C%20o,e%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustent%C3%A1vel.). Acesso em: 28 jun. 2023.

Outro ponto relevante que não pode passar despercebido no projeto de regularização diz respeito à ecologia da área. O Água Limpa está ocupando uma área limítrofe entre duas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação integrais, qual seja a Estação Ecológica de Aretes e o Monumento Natural da Serra da Moeda, fato este eleva o status de relevância ecológica da área. O balneário está inserido no Bioma Mata Atlântica, próximo à zona de transição fitogeográfica com o domínio do bioma e do Cerrado, sob clima tropical de altitude e um solo litólico, formando um ecótono singular característico do bioma de campo rupestre, que nesta região foi denominado de “Campo Ferruginoso”, onde há uma mistura de elementos florísticos apresentando uma vegetação caracterizada por apresentar espécies típicas dos biomas Mata Atlântica e Cerrado, com a intercorrência de espécies endêmicas.

Esta área apresenta uma grande riqueza de fauna, assim como a flora, abrigando inclusive espécies de grandes mamíferos ameaçados de extinção como a onça parda e o lobo guará. Características estas que obrigam que a regularização fundiária seja efetivada com elementos e programas que visam preservar a biodiversidade do local.

6.4 Integração com o Poder Público Para Prestação de Serviços Essenciais

A Regularização Fundiária Urbana, já no seu nascedouro deve ser idealizada no sentido de fazer daquele núcleo irregular um lugar melhor para se viver. A sustentabilidade do projeto de regularização fundiária está positivado no §1º da Lei da Reurb, qual seja:

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

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.¹⁵⁸

¹⁵⁸BRASIL. **Lei 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, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro

Desta forma, a Reurb dentre seus diversos objetivos, visa promover a integração social sustentável, a geração de emprego e renda, o direito social à moradia digna, às condições de vida adequadas, garantir a efetivação da função social da propriedade, enfim, sendo, portanto, um programa que permite a satisfação de muitos dos direitos sociais arrolados no artigo 6º da Constituição da República, a saber: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”¹⁵⁹

A nossa Carta Magna, não se limitou a expressamente assegurar os direitos sociais, pois os mesmos para serem efetivados implica, na garantia de outros direitos também assegurados, como o direito à saúde (art.196 da Constituição da República), ao meio ambiente (art. 225 da Constituição da República), mas também à vida digna, ou seja, o direito à vida significa também o direito a viver com qualidade e dignidade humana e não simplesmente sobreviver, inclusive porque, a efetivação absoluta do direito fundamental à vida é condição e pressuposto do exercício dos demais direitos e garantias fundamentais.

Sem a menor sombra de dúvida que, para garantir a efetivação do direito à moradia digna seja no aspecto de proteção da integridade do bem jurídico ou de dignidade humana, as atividades escolhidas pelo legislador e qualificadas nos termos da constituição como serviços públicos em determinado local e momento, são imprescindíveis para tanto, por isso são retiradas do domínio econômico por opção legislativa passando a ser de titularidade do Estado, a quem incumbe o dever de prestá-los adequadamente, diretamente ou por meio de

de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 04 mai. 2023.

¹⁵⁹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da Constituição da República e da legislação infraconstitucional de regência que, ante a relevância e essencialidade dos serviços públicos, consagrou o dever de continuidade como um dos caracteres da sua prestação adequada.

O projeto de regularização fundiária do Balneário Água Limpa encontra-se, hoje, em andamento e em fase de notificação dos conflitantes do núcleo e elaboração do projeto de Regularização Fundiária.

Mesmo após dois anos do início do projeto, ainda existem dificuldades enfrentadas pelo desconhecimento da Lei por parte dos gestores públicos, e em como aplicá-la, atrasando em muito o andamento de um projeto demandado pela própria população.

Outro problema recorrente é a falta de integração multidisciplinar das secretarias de Assistência Social, Habitação e Obras, para que se possa dar celeridade na regularização de forma que os efeitos práticos sejam perceptíveis com mais agilidade para a população carente.

Por falta de efetivo ou vontade política, o ente público queda-se inerte em sua obrigação de fazer para com os membros mais carentes do núcleo urbano informal, caracterizado pela presença de moradores classificados tanto como reurb-S quanto como reurb-E, deixando ao relento centenas de pessoas que aguardam o benefício da gratuidade do projeto.

Entretanto, mesmo com todas as adversidades, após longos anos de luta e espera por parte da comunidade do Água Limpa, os moradores finalmente começaram a receber o posteamento de luz pela prestadora de serviços responsável, CEMIG, bem como a implementação de hidrômetro nas casas, pelo SAAE.

Apesar do cenário cético com relação a qualquer avanço no tocante à infraestrutura criado no bairro, advindo de tantos anos de irregularidade e descaso por parte do poder público, as obras começaram e agora, a população aguarda pelo início da emissão da documentação das Certidões de Regularização Fundiária, outra grande preocupação por parte dos moradores.

CONCLUSÃO

Portanto, diante de tudo que foi exposto, podemos perceber que diversas conquistas sociais foram alcançadas no que tange a questão fundiária no nosso país. Desde a Constituição de 1988, o direito à moradia e demais direitos sociais, são discutidos e perseguidos, principalmente diante de uma realidade assustadora de um processo de urbanização cada vez maior, que culmina na origem e aumento dos casos de assentamentos urbanos e o distanciamento destes direitos.

Fica claro, após o estudo, que programas de regularização fundiária que buscam títulos de propriedade individuais podem, de fato, ter um impacto positivo nas populações afetadas e nas economias em geral, com algumas evidências empíricas em diferentes partes do planeta.

No entanto, a concessão do título é uma etapa ineficaz quando são implementados projetos que ignoram as normas sociais, usos e costumes das comunidades beneficiárias, podendo perturbar seu modo de vida tradicional e até mesmo gerar desinteresse em aderir ao programa.

O direito de propriedade por si só não é suficiente para garantir uma melhor qualidade de vida para as pessoas. É preciso implementar infraestrutura urbana para fornecer serviços públicos básicos, para que a redução da pobreza seja realmente alcançada e seja possível trazer as comunidades mais vulneráveis à sociedade formal.

Outro ponto a ser considerado é a análise, no processo de retomada da informalidade, e dos motivos que afastam o interesse das pessoas em registrar novas transações em seus imóveis.

Durante toda a pesquisa, e diante da operação do caso concreto em que o acadêmico está inserido há um ano e meio, a análise feita é de que a Lei 13.465/17 tem um potencial enorme de melhoria, porém, na prática, está completamente atrelada às decisões políticas, sem as quais não se pode proceder corretamente à regularização fundiária. A falta de

conhecimento, descaso e não priorização de projetos que podem mudar a vida de moradores implica em arrastar o problema cada vez por mais tempo, enquanto a população tem necessidades para o presente. Além disso, o pilar fundamental de inclusão em um projeto de regularização é a integração dos moradores com que sejam atendidos as suas necessidades mais primordiais, como acesso à água, esgoto tratado, luz, e, deste modo, sem que seja feito de forma sustentável projeto de infra-estrutura nessas localidades, o problema da irregularidade apenas aumentaria, levando as pessoas a venderem seus lotes e continuarem marginalizadas em outro local, uma vez que a informalidade, no que tange à concessão de títulos, por falta de conhecimento e de costume, de geração à geração, já se tornaram comuns para estas pessoas. Reuniões periódicas por parte das Associações de Moradores são necessárias no assentamento em prol da conscientização dos moradores em torno de uma idéia de coletividade para que sejam pleiteadas melhorias. Neste sentido, outro problema recorrente é a transferência de títulos para a localidade, uma vez que muitos dos que residem vieram, por motivos de ordem econômica, de outros Estados, e, sabe-se que com uma base eleitoral mais forte existe um peso maior para cobrar por mudanças.

Deste modo, é necessário que se encare a regularização fundiária como passo crucial para reduzir a pobreza, desigualdade social e melhorar a qualidade de vida das pessoas nas grandes cidades, colocando sempre em jogo o bem-estar das comunidades beneficiárias.

Diante da mudança lógica trazida pela Lei 13.465/17, o universo jurídico e os Municípios devem redobrar a atenção a estes fatores, a fim de evitar a supervalorização das políticas de propriedade em larga escala sem tomar as medidas necessárias para efetivamente implementá-las à população, principalmente no que tange à qualidade de vida dos mais necessitados.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS:

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros ED., 2006.

AZEVEDO, Delina Santos. **Direito à Cidade Ambientalmente Sustentável e Dignidade da Pessoa Humana**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) –Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia**: regularização fundiária de favelas. Revista USCS, Direito, Ano X, nº 16, Jan./Jun., p. 69-83. São Paulo: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2009.

BEDESCHI, Luciana. **A regularização fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.

COUTINHO, Laura. **Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 6, nº 1.

CORRÊA, Cláudia Franco. **Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas**. In: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira**. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **“A nova proteção possessória”**. A questão agrária e a justiça. Juvelino José Strozake (org.). São Paulo: RT, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **“Função Social da Propriedade de Bens de Produção”**. Direito Empresarial. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo SP: Atlas, 1990.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Instrumentos da política urbana**: art. 4º. In: **ESTATUTO DA CIDADE**: comentários à Lei Federal 10.257/20010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo SP: Malheiros, 2002.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Regularização Fundiária: direito fundamental na política urbana.** Rio de Janeiro RJ: RDA/Atlas, 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

FACHIN, Luiz Edson. **“O estatuto constitucional da proteção possessória”.** Leituras complementares de Direito Civil. Cristiano Chaves de Farias (coord.). Salvador: Editora JUS PODIVM, 2007.

FIGUEIRA Jr., Joel. **Liminares nas ações possessórias.** cit., p. 67, 1995.

GUIMARAES. Maria Etelvina. **Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana.** Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre RS: UNIRITTER, 2010.

JÚNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre RS: Editora Safe, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico. **Estatuto da Cidade e regularização fundiária.** RDC, vol.01, nº01, ISSN 2317-7721, p. 261-276. Rio de Janeiro RJ: UERJ, 2006.

LOEHR, Dirk. **Capitalization by formalization?** Challenging the current paradigm of land reforms. Land Use Policy, v. 29, 2012.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade.** São Paulo SP: Saraiva, 2013.

MOTA, Leda Pereira da; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Constitucional.** São Paulo SP: Terra, 2000.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **A Titulação dos Ocupantes na Regularização Fundiária.** In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli. O Direito notarial e registral em artigos. São Paulo: YK Editora, 2016.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil.** Direitos Reais. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PONTES. Daniele Regina. **Direito Municipal e Urbanístico.** Curitiba PR: IESD, 2009.

REERINK, Gustaaf; GELDER, Jean-Louis van. **Land titling, perceived tenure security, and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia.** Habitat International, v. 34. (FALTA O ANO, LOCAL, EDITORA).

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da Cidade**. Coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo SP: Malheiros, 2003.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

UNRUH, Jon D. **Poverty and property rights in the developing world: not as simple as we would like**. Land Use Policy, v. 19, 2002.

ZAVASCKI, Teori Albino. **“A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil”**. A reconstrução do direito privado. Judith Martins Costa (org.). São Paulo: RT, 2002.

ARTIGOS:

ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/download/2405/1640>. Acesso em: 3 jun. 2023.

BODNAR, Zenildo. **Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/134935/334307.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 jun. 2023.

COLETIVO, Termo Territorial. **Em 2050, um terço da humanidade estará vivendo em assentamentos informais. Neste cenário, como efetivar o direito à moradia adequada nas cidades?** Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/o-que-e-o-termo-territorial-coletivo>. Acesso em: 20 mai. 2023.

COUTINHO, Laura. **Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 6, n° 1, p.317. 2010.

COSTA, Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v.32, p.27-35. São Paulo SP: PGESP, 1989.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td_2282.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

DIDIER, Fredie. **A função social e a tutela da posse**. Disponível em: www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/a-funcao-social-e-a-tutela-da-posse-fredie-didier.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. **As Lógicas Por Trás das Políticas de Regularização Fundiária**: a alteração de paradigma pela Lei 13.365/2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 4 jun. 2023.

GEENEN, Sara. **A dangerous bet**: the challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo. *Resources Policy*, n. 37., 2012.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública**: legislação, doutrina e relatos de casos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6ª Ed., p. 263. 2001.

JÚNIOR, Serrano. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Editora: Juruá, 2012.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **A Titulação dos Ocupantes na Regularização Fundiária**. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli. *O Direito notarial e registral em artigos*. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 254.

MOURA, Antônio Augusto Pereira. **Alterações espaciais no eixo BR-040/SUL como resultado da expansão urbana da região metropolitana de Belo Horizonte**, p. 82. 2002.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **As políticas de regularização fundiária e suas várias faces: uma revisita à algumas questões básicas sobre a irregularidade**, Belém PR. 2007.

RIBEIRO, Sandra; Denise Gouvêa. **A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?** Disponível em: <http://ipracinder.info/wpcontent/uploads/2019/03/Gouvea.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, Mathias Folleto; CAMPOS, Beatriz Luiza Goedert. **A regularização Fundiária (Lei 13.465/17) como instrumento de efetivação da cidadania**. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/8216/1/A%20regulariza%c3%a7%c3%a3o%20fundi%c3%a1ria%20.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luís Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS Samira Daud dos. **O Direito à Moradia Adequada Através dos Instrumentos Urbanísticos de Regularização Fundiária, A Partir da Lei nº11.977/2009**. p. 50. 2009.

WELTER, Izabel Preis. **A aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social à moradia**., 2014, p. 03.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01#art-2>. Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=318218#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos%20contratos%20imobili%C3%A1rios%20de%20interesse,Federal%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20eUrbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Lei Federal nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em:

https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/decretos/1967_Dec_Lei_Fed_271.pdf#:~:text=DECRETO%20LEI%20FEDERAL%20N%C2%BA%20271%2C%20DE%2028%20DE,de%20uso%20e%20espa%C3%A7o%20a%C3%A9reo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em? 3 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 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, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 04 mai. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.310%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3. Acesso em? 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Plano Diretor de Itabirito. **Lei Municipal nº 3323, de 08 de julho de 2019.** Institui o plano diretor do município de Itabirito/MG e dá outras providências. Disponível em: <https://www.itabirito.mg.leg.br/legislacao/plano-diretor/revisao-2019/lei-municipal-3323>. Acesso em: 28 jun. 2023.