



**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

**MARCUS AURELIO NEVES REIS**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL:  
OS REFLEXOS TRAZIDOS PELA LEI N.º 13.465/2017 E A EXPERIÊNCIA DA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS  
NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.**

Porto Alegre  
2018

MARCUS AURELIO NEVES REIS

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL:  
OS REFLEXOS TRAZIDOS PELA LEI N.º 13.465/2017 E A EXPERIÊNCIA DA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS  
NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.**

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre. Linha de pesquisa: Tutelas à efetivação de Direitos Públicos Incondicionados.

Orientador: Maurício Martins Reis

Porto Alegre

2018

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Reis, Marcus Aurelio Neves

A regularização fundiária como política pública para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei n.º 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no município de Alvorada/RS / Marcus Aurelio Neves Reis. -- Porto Alegre 2018.

159 f.

Orientador: Maurício Martins Reis.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Direito à Moradia. 2. Princípio da Dignidade Humana. 3. Ocupação Urbana. 4. Regularização Fundiária. 5. Política Pública. I. Reis, Maurício Martins, orient. II. Título.

MARCUS AURELIO NEVES REIS

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL:  
OS REFLEXOS TRAZIDOS PELA LEI N.º 13.465/2017 E A EXPERIÊNCIA DA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS  
NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.**

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO  
PÚBLICO

COMISSÃO JULGADORA

Presidente e Orientador: Dr. Maurício Martins Reis (FMP)

2º Examinadora: Dr.<sup>a</sup> Betânia de Moraes Alfonsin (FMP)

3º Examinadora: Dr.<sup>a</sup> Vanêscia Buzelato Prestes (ESDM)

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

*Dedico este trabalho:*

*“Aos meus pais Marcus e Regina, as minhas irmãs Neiva e Cláudia (in memoriam), a minha esposa Juliana, a minha filha Lara e a toda minha família que sempre me apoiou e não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.”*

## **AGRADECIMENTOS**

“Agradeço ao Professor Maurício Martins Reis, pela incansável e sempre célere orientação e apoio”.

“Agradeço aos ex-colegas que compõem à equipe do Ofício de Registros Públicos de Alvorada pela paciência, auxílio e disponibilidade profissional do material necessário para as pesquisas técnicas”.

“Agradeço aos meus amigos e sócios Cláudio, Juliano e Marcelo pela grande compreensão e ajuda pessoal e profissional”.

“Agradeço, ainda, ao Curso de Mestrado da Faculdade Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e às pessoas com quem convivi nesse intenso período de dois anos, tendo com esse grupo a melhor experiência da minha formação acadêmica”.

Uma *belle époque* “da urbanização” não tão *belle*.

## RESUMO

O presente trabalho debruça-se na matéria acerca da efetivação do direito à moradia no Brasil, a partir da execução de diferentes políticas públicas, as quais são analisadas à luz do novo marco legal determinado pela edição da Lei n.º 13.465/2017. O estudo verifica se tais políticas públicas sofrerão, positiva ou negativamente, transformações procedimentais quanto aos instrumentos jurídicos legais adotados. O trabalho parte da apresentação da importância do reconhecimento mundial do direito social à moradia e sua incorporação pelo Poder Constituinte Reformador na Constituição Brasileira de 1988, proporcionando notório protagonismo ao Estado Brasileiro na qualidade de um Estado Social (*Welfare State*). Aborda o importante papel desempenhado pelos Municípios brasileiros, os quais assumem responsabilidades diretas pela boa e eficiente implementação de políticas públicas em favor do direito social à moradia. Verifica que mesmo que o ordenamento brasileiro, através de leis anteriores a 1988, já houvesse disciplinado instrumentos jurídicos aptos à realização da regularização do solo urbano, o tratamento da questão do direito à moradia resultou fortalecido a partir da Carta Magna democrática que trouxe instrumentos jurídicos, como a legitimação de posse, a demarcação urbanística, a usucapião coletiva, que viabilizaram a adoção de políticas públicas de regularização fundiária urbana. Analisa as relevantes alterações procedimentais referentes ao Parcelamento do Solo Urbano trazidas pela Lei n.º 13.465/2017, que influenciaram o processo de efetivação destas políticas sociais. Saliencia que no atual contexto de crescimento urbano socialmente desordenado e desigual é impostergável o debate acerca dessa mudança legislativa para que se possa vislumbrar o novo cenário social para a efetivação do direito fundamental à moradia adequada no Brasil. Aliado aos instrumentos possíveis para efetivação de políticas públicas, o presente estudo finalmente aborda o grande legado da ferramenta jurídica chamada de Projeto More Legal no Estado do Rio Grande do Sul e sua aplicabilidade pelo Município de Alvorada, com o objetivo de regularizar ocupações municipais consolidadas, tanto em áreas públicas quanto privadas, beneficiando inúmeras comunidades de baixa renda da região metropolitana.

Palavras-chave: Direito à moradia. Princípio da Dignidade Humana. Ocupação urbana. Regularização fundiária. Política pública.

## ABSTRACT

This paper deals with the issue of the realization of the right to housing in Brazil, based on the implementation of different public policies, which will be analyzed based on the new legal framework established by Law n.º 13.465/2017. The study will verify if these public policies will suffer, positively or negatively, procedural transformations regarding the legal instruments adopted. The present paper presents the importance of the worldwide recognition of the social right to housing and its incorporation, by the Reforming Constituent Power, into the constitutional text of the Federative Republic of Brazil, thereby providing a prominent role for the Brazilian State as a Social State - Welfare state. Afterwards, the work reflects the important role played by the Brazilian Municipalities, which assume direct responsibilities for the good and efficient implementation of public policies in favor of the social right to housing. Even though the Brazilian legal system long before this constitutional recognition of housing had already ruled, through laws prior to 1988, the rule of land regularization. It is understood that the treatment in question of the right to housing has been strengthened from the democratic Constitution, and has a wider disposition of possible and necessary legal instruments, such as legitimization of tenure, urban demarcation, collective misappropriation, in order to make viable the guidelines to satisfy public policies of urban land regularization. It occurs that, from 2017 with Law n.º 13.465, these achievements underwent relevant procedural changes, influencing the process of effectiveness of these social policies. In the current context of disorderly, socially unequal urban growth, the debate about this legislative change is imperative, so that the new social context can be glimpsed for the realization of the fundamental right to adequate housing in Brazil. In addition to the possible instruments for public policy implementation, this study finally articulates in addressing the great legacy of the legal tool called *More Legal Project* in the State of Rio Grande do Sul and its applicability by the Municipalities of Porto Alegre and Alvorada, with the objective of regularizing consolidated municipal occupations, in both public and private areas, of numerous low income communities in the metropolitan region of Porto Alegre.

Keywords: Right to housing. Principle of Human Dignity. Urban occupation. Land regularization. Public policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	–	Parágrafo
Adi	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS	–	Áreas Especiais de Interesse Social
AGEHAB	–	Agência de Habitação do Estado de Goiás
Art.	–	Artigo
Arts.	–	Artigos
BNH	–	Banco Nacional da Habitação
CAU/BR	–	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CC	–	Código Civil
CDESC	–	Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CF	–	Constituição Federal
CF/88	–	Constituição Federal de 1988
CGJ/RS	–	Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
CNJ	–	Conselho Nacional de Justiça
CNNR	–	Consolidação Normativa Notarial e Registral
COGET	–	Comissão de Gerenciamento de Terras Públicas
COHAB	–	Conjuntos Habitacionais
CONAMA	–	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	–	Código de Processo Civil
DUDH	–	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAJM	–	Equipe de Assistência Jurídica Municipal
EC	–	Emenda Constitucional
FDS	–	Fundo de Desenvolvimento Social
FNHIS	–	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GHI	–	<i>Global Housing Indicators</i>
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
inc.	–	Inciso
INCRA	–	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	–	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRIB	–	Instituto do Registro Imobiliário do Brasil
Min.	–	Ministro

MP	–	Medida Provisória
n.º	–	Número
NCPC	–	Novo Código de Processo Civil
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PIDESC	–	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLV	–	Projeto de Lei de Conversão
PMCMV	–	Programa Minha Casa, Minha Vida
PR	–	Pará
RBA	–	Rede Brasil Atual
Reurb–S	–	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SNHIS	–	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	–	Supremo Tribunal Federal
U\$	–	Dólar Americano
USP	–	Universidade de São Paulo
ZEIS	–	Zonas de Interesse Social

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Vila Passo do Feijó, Alvorada, RS .....	156
Figura 2 - Vila(s) Germânia(s), Alvorada, RS .....	157
Figura 3 - Vila(s) Germânia(s), Alvorada, RS .....	157
Figura 4 -Loteamento Nova Petrópolis, Alvorada, RS.....	158
Figura 5 - Loteamento Vila Santa Bárbara, Alvorada, RS .....	159
Figura 6 - Núcleo Residencial Getúlio Vargas, com acesso pela Trav. Brasília .....	159

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA</b> .....	<b>17</b>
2.1	O DIREITO À MORADIA NOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS.....	17
2.2	O SURGIMENTO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	23
2.3	DEFINIÇÃO DE MORADIA DIGNA E A EFICÁCIA DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	28
2.4	A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....	39
2.5	DIREITO À MORADIA E A DIGNIDADE HUMANA.....	40
2.6	A RELAÇÃO DO DIREITO À MORADIA COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE COM A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	43
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL</b> .....	<b>48</b>
3.1	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL.....	48
3.2	A INFLUÊNCIA DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, DA LEI DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV), DO ESTATUTO DA CIDADE E DA NOVA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO NO BRASIL.....	53
3.3	O RECONHECIMENTO DO INSTRUMENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO - PROJETO MORE LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ADOTADOS POR OUTROS ESTADOS BRASILEIROS .....	60
3.4	OS POSSÍVEIS REFLEXOS DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS DE JUSTIÇA .....	74
<b>4</b>	<b>O NOVO MARCO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	<b>84</b>

4.1 A CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759 NA (NOVA) LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL - LEI N.º 13.465/2017.....	84
4.2 REFLEXOS NEGATIVOS E POSITIVOS DA NOVA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	88
4.3 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA NOVA LEGISLAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA REALIDADE SOCIO-ECONÔMICA BRASILEIRA REFERENTE ÀS REGULARIZAÇÕES DE ÁREAS URBANAS .....	94
4.3.1 Breve apresentação do novo instrumento jurídico - o direito de laje.....	94
4.3.2 As principais alterações no instituto da usucapião extrajudicial trazidos pela Lei n.º 13.465/2017.....	101
<b>5 A (NOVA) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA – LEI N.º 13.465/2017 .....</b>	<b>109</b>
5.1 O CONTEXTO SOCIAL E HABITACIONAL NA CIDADE DE ALVORADA.....	111
5.2 CONSOLIDAÇÃO DAS ÁREAS OCUPADAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE IMPLEMENTADAS ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SUCINTA COMPARAÇÃO COM AS ÁREAS REGULARIZADAS NO MUNICÍPIO DE ALVORADA.....	115
5.3 AS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE ALVORADA REALIZADAS ATRAVÉS DO MEIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ADMISSÍVEL PARA OS IMÓVEIS IRREGULARMENTE OCUPADOS NA ZONA URBANA DO MUNICÍPIO.....	119
5.4 A EXPOSIÇÃO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE AO ZONEAMENTO URBANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ALVORADA.....	127
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXO A – Vila Passo do Feijó .....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO B – Vila(s) Germânia(s) .....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO C – Loteamento Nova Petrópolis.....</b>	<b>158</b>
<b>ANEXO D – Loteamento Vila Santa Bárbara .....</b>	<b>159</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe uma reflexão quanto à (in)eficácia dos instrumentos jurídicos disponíveis para promoção das políticas públicas de acesso à moradia digna e de regularização fundiária do solo urbano brasileiro, indagando se eles se apresentam suficientes no enfrentamento do contexto social duradouro e historicamente crescente caracterizado pela ocupação irregular do solo urbano.

No contexto político-social brasileiro, marcado por uma democratização relativamente recente e por traços constitucionais de genuíno Estado Social, cabe perquirir sobre as alternativas viabilizadoras para a promoção do bem-estar social através da efetivação de políticas públicas satisfatórias a todos os que delas necessitem. Sabe-se que, historicamente, os países democráticos têm enfrentando profundas crises econômicas, sociais e políticas, as quais restam por fomentar o crescente déficit habitacional e alastram o empobrecimento da população, principalmente em centros urbanos. Tal realidade repercute a (in)certeza de como será possível o Estado Brasileiro cumprir com a obrigação de prestação social de implementação de moradia adequada à população.

Nesse contexto, o presente estudo procura verificar as exigências normativas, especialmente no Direito brasileiro, para caracterização e viabilização de uma política que venha promover a moradia adequada, em sintonia com a efetivação do direito social à moradia, constitucionalmente reconhecido como um desdobramento intrínseco do direito à dignidade da pessoa humana.

O trabalho que se inicia com a presente introdução, abordará, no segundo capítulo, a importância do reconhecimento mundial do direito social à moradia, apresentando os documentos internacionais recepcionados por inúmeros países, os quais originaram e legitimaram o reconhecimento do direito à moradia como direito básico da pessoa humana em toda a sociedade mundial.

O reconhecimento do direito à moradia foi declaradamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro a partir da Emenda Constitucional n.º 26/2000, trazendo novas dimensões e importantes modificações interpretativas quanto à implementação desse direito social. Com essa medida, o Estado Brasileiro, principalmente pela iniciativa do Poder Executivo, assume notório protagonismo na efetivação de políticas públicas voltadas a satisfazer e melhorar as condições de

vida da população na busca de amenizar a desigualdade social nesse Estado socialmente prestacional – o modelo do *Welfare State*.

Essa efetivação de políticas públicas sociais para a implementação e satisfação do direito à moradia como prestação positiva estatal, em que pese denotar um protagonismo do Poder Executivo, em especial na escala federativa dos municípios, somente é alcançada através da intervenção conjunta e permanente do Poder Público em todos os níveis dos três Poderes de Estado, aqui incluindo-se, inclusive, a intervenção constitucionalmente assegurada ao Poder Judiciário, a fim de concretizar o direito à moradia.

O terceiro capítulo será dedicado à análise do surgimento de políticas públicas para a efetivação do direito à moradia no Brasil, implementadas através de instrumentos jurídicos passíveis de aplicabilidade pelo Poder Executivo municipal, na busca da regularização do solo urbano. Será abordada a influência da legislação infraconstitucional, bem como de instrumentos jurídico-administrativos que, desde 1994, repercutem positivamente na organização da ocupação do solo urbano. O capítulo finalizar-se-á com algumas considerações acerca das alterações procedimentais propostas pelo novo marco legal da regularização fundiária no Brasil e de seus reflexos no atual sistema brasileiro.

O quarto capítulo, especificamente, analisará mais a fundo o novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, inicialmente instituído pela Medida Provisória n.º 759 que acabou convertida na Lei n.º 13.465/2017, a qual, considerando suas significativas e inúmeras disposições, implementou relevantes mudanças no mundo jurídico em vista da matéria, as quais serão mencionadas com tom exemplificativo, a fim de que se possam elencar alguns reflexos capazes de influenciar relevantemente as regularizações fundiárias urbanas em todo o Brasil.

No quinto e último capítulo, a título de demonstração analítica de ordem prática, será exposto o importante papel desempenhado pelos Municípios brasileiros em favor do interesse social e na efetivação do direito à moradia, em especial pelo Município de Alvorada, no Rio Grande do Sul. Apresentar-se-á a legislação municipal vigente que compreende o interesse social em salvaguardar as áreas ocupadas pela população de baixa renda no Município de Alvorada, assim como a respectiva e efetiva implementação de regularizações fundiárias realizadas, nos últimos 15 anos, contrapondo-se à ausência de uma política pública municipal

permanente e institucionalmente destinada a atender os habitantes de baixa renda e ocupantes irregulares do solo urbano municipal.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

O presente capítulo aborda a questão da moradia adequada como um dos direitos humanos garantidos pela legislação internacional e pela Constituição Federal brasileira. Para tanto, serão analisados os principais documentos internacionais que introduzem o tema da moradia adequada e como os mesmos foram recepcionados pela legislação pátria, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro. A partir de diversos conceitos, se busca firmar a definição de moradia adequada, a fim de analisar a eficácia do direito à moradia como direito fundamental e sua função social. Aborda-se a atuação dos diferentes Poderes e suas responsabilidades em promover o direito à moradia, para então analisar a questão da judicialização do direito fundamental à moradia como forma de garantir sua efetivação. Posteriormente, é delineada a ligação existente entre a efetivação do direito à moradia e a dignidade humana, encerrando-se com a análise da importância das políticas públicas e da regularização fundiária para a concretização desse importante direito fundamental.

### 2.1 O DIREITO À MORADIA NOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

Primeiramente, antes de buscar uma definição para moradia digna, é acertado abordar o surgimento do direito social à moradia no ordenamento jurídico mundial, bem como do que é composto o direito à moradia e a sua importância para o Estado Democrático de Direito e para o Estado Social Brasileiro.

Dentre os direitos sociais assegurados e reconhecidos internacionalmente, o direito à moradia passou a ser distinguido mais visivelmente a partir da publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim dispôs: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, [...]”. Dessa forma, em 1948, com a nomenclatura de direito à habitação, o cenário internacional vê surgir o direito à moradia como um direito socialmente reconhecido.<sup>1</sup>

Com isso, a partir dessa Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o direito à moradia, assim como todos os demais direitos sociais, como o

---

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016. p. 13.

direito à alimentação, ao vestuário, à educação e à saúde, passaram a ser reconhecidos e a constar em outros tratados internacionais. Dentre estes, destacam-se o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, a Declaração de Vancouver de Assentamentos Humanos de 1976, e a Agenda Habitat II de Istambul, em 1996, os quais foram firmados pelo Brasil e passaram a assegurar diversos direitos sociais, dentre eles e unanimemente constando nos textos internacionais - o direito social à moradia como um direito básico da pessoa humana.<sup>2</sup>

Nesse sentido, Sarlet<sup>3</sup> esclarece que os direitos sociais, econômicos e culturais, inicialmente consagrados pelas constituições de Estados sociais, como a Alemanha, em 1919, e o México, em 1917, passaram a ser internacionalmente reconhecidos a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual foi resultado dos trabalhos iniciados em 1945 com a edição da carta da ONU.

Nesse momento histórico marcado fortemente pela transformação social - a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXVIII<sup>4</sup>) teve grande importância no reconhecimento dos direitos humanos num âmbito global, tendo proporcionado maior garantia à existência digna do ser humano; sendo vista e reconhecida como o documento internacional que alterou a antiga situação em que se vivia, ou seja, aquela situação caracterizada por um sistema global amplo e genérico, sem qualquer previsão legal garantidora quanto à efetivação desses direitos (sociais em geral). Foi a partir de sua edição (Declaração Universal 1948) que se iniciou a busca por uma maior efetividade dos direitos garantidores da dignidade da pessoa humana, trazendo ao campo internacional o surgimento de dois pactos de grande relevância: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016. p. 10.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 9-11.

<sup>4</sup> CF/88, Art. 5º, "XXVIII – Todo o ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados." (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016).

<sup>5</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 38.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, passou a disciplinar que cada Estado-parte deveria tomar as medidas necessárias, a fim de assegurar a consecução dos direitos previstos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 2<sup>o6</sup>); dispondo expressamente que cabe aos Estados reconhecer e promover o direito à moradia adequada (art. 11<sup>o7</sup>). Nesse momento, surge a denominação de “moradia” nos documentos internacionais.<sup>8</sup>

Esses dois pactos internacionais, que buscavam a efetivação dos direitos sociais, foram recepcionados de forma diferente pelos Estados-membros. Enquanto o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não obteve adesão maciça, sendo recepcionado tão somente pelos Estados socialistas, o Pacto dos direitos Civis, voltado aos direitos dos indivíduos, teve uma grande receptividade pelos Estados liberais. Contudo, o Brasil, que na ocasião da publicação desses pactos vivia um regime de ditadura, não os recepcionou prontamente, aderindo a eles somente em 1992, após consolidada a redemocratização de 1988.<sup>9</sup>

Foi o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) que trouxe com maior ênfase o direito à moradia, mesmo que nesse momento permanecesse disposto de modo genérico e definido amplamente como um direito à vida digna, este mesmo documento internacional (PIDESC) possibilitou a busca pela internacionalização das obrigações dos Estados-partes, quando da hipótese de descumprimento dos Estados de suas responsabilidades, através da sistemática chamada *international accountability*, prevendo a responsabilização e judicialização internacional em caso de descumprimento dos direitos previsto no documento internacional.<sup>10</sup>

Outro documento importante que também teve reconhecimento internacional merece observação, inclusive publicado preteritamente à Declaração Universal de

---

<sup>6</sup> DUDH, “Art. 2º - Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016).

<sup>7</sup> DUDH, “Art. 11º - Os Estados-partes no presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como na melhoria contínua de suas condições de vida.” (Ibidem).

<sup>8</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 56.

<sup>9</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 40.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 41.

1948, é a chamada “Carta de Atenas”, emitida pelo IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, ocorrido em Atenas, no ano de 1933. Este documento - A Carta de Atenas - reconhecia que os centros urbanos deveriam proporcionar qualidade de vida à população, dispondo, no item n.º 77, que as funções urbanas elementares eram: a *habitação*, a recreação e a circulação no espaço urbano.<sup>11</sup>

Além de ter sido recepcionado pelos importantes documentos internacionais citados, que tiveram notório reconhecimento mundial, especialmente no tocante a proteção dos direitos humanos e sociais, o direito à moradia (ou direito à habitação como também foi inicialmente reconhecido) também encontra previsão em diversos outros tratados e documentos, como: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Decreto n.º 65.810/69<sup>12</sup>; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, ratificada pelo Decreto n.º 4.377/2002<sup>13</sup>; Declaração de Vancouver de Assentamentos Humanos, de 1976; Declaração sobre Desenvolvimento, de 1986; Agenda 21, de 1992; e Agenda Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996.<sup>14</sup>

Atualmente, mais de 12 textos emitidos pela ONU reconhecem o direito à moradia, como o Comentário Geral n.º 04<sup>15</sup>, que se refere à interpretação do art. 11

---

<sup>11</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010. p. 29.

<sup>12</sup> “Artigo V - De conformidade com as obrigações fundamentais enunciados no artigo 2, os Estados-Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [ ] principalmente iii) direito a habitação.” (BRASIL. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10. set. 2016).

<sup>13</sup> “Artigo 11, item 1) Os Estados Partes do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa ao nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada.” (BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016).

<sup>14</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 274.

<sup>15</sup> Destacam-se os seguintes trechos do Comentário n.º04 referente ao direito à habitação adequada. [ ] Além disso, os indivíduos, assim como as famílias, têm o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a um grupo ou quaisquer outros fatores como tais. Em particular, o gozo deste direito não deve, de acordo com o artigo 2(2) da Convenção, ser sujeito a qualquer forma de discriminação. Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma

do PIDESC, formulado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Comentário n.º 07 sobre o Direito à Moradia Adequada: Despejo Forçado, os quais visam à moradia para todos por meio de planejamento participativo, a fim de conquistar uma urbanização sustentável.<sup>16</sup>

Partindo da premissa da dignidade da pessoa humana e da proteção Estatal-social, o direito à moradia recebeu reconhecimento mundial e motivou a organização de inúmeros movimentos (mobilização) com a finalidade de alcançar a sua efetivação, um exemplo é o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, denominado ONU-HABITAT, criado em 1978, o qual busca melhorar o acesso ao direito à moradia adequada. Tal Programa, entre os objetivos para o desenvolvimento do milênio, elenca a finalidade de melhoria de vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas, ou seja, o equivalente a cerca de 10% de toda a população de moradores de favelas, em todo o mundo, até o ano de 2020.

Entre os anos de 1978 e 1997, a Habitat lutou praticamente sozinha entre as organizações multilaterais para prevenir e amenizar os problemas decorrentes do

---

mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, Direito à moradia adequada pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta inerente dignidade da pessoa humana, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo habitação seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11 deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável. [ ] Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados. [ ] Todos os Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. [ ] O Comitê é ciente de que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados-partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral (1990) (E/1990/23, anexo III), apesar de problemas causados externamente, as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto.

<sup>16</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 275.

acentuado crescimento urbano, especialmente nas cidades dos países em desenvolvimento. No período de 1997 a 2002, quando mais de 50% da população mundial passou a habitar em cidades, a ONU-HABITAT, guiada pela Agenda Habitat e pela Declaração do Milênio, passou por uma grande revitalização, usando sua experiência para identificar as prioridades emergentes para o desenvolvimento urbano sustentável e tomar as necessárias correções de percurso.

Em 1996, as Nações Unidas realizaram uma segunda conferência sobre cidades, chamada de Agenda Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, a fim de avaliar duas décadas de progresso desde a Habitat I e definir novas metas para o novo milênio. Adotado por 171 países, o documento político gerado a partir desta conferência é conhecido como Agenda Habitat e contém mais de 100 compromissos e 600 recomendações. Além disso, em 1º de janeiro de 2002, o mandato da Agência foi reforçado e seu status elevado ao de programa de pleno direito do Sistema da ONU.

Essa revitalização colocou a ONU-HABITAT no centro da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para a redução da pobreza. Sendo assim, é por meio dessa agenda que a ONU-HABITAT contribui para o objetivo global do Sistema das Nações Unidas de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. Depois dessas modificações de foco, apesar de ainda haver muito a ser feito, alcançou-se entendimento mais avançado sobre o direito à moradia adequada, incluindo elementos como o direito a um padrão de vida adequado e também sobre os demais direitos intimamente a ele relacionados. Hoje, o entendimento profundo que se tem sobre esse direito auxilia nas políticas públicas para garantir acesso e proteção ao direito à moradia adequada.<sup>17</sup>

Em 2016, no Equador, ocorreu a terceira conferência da agenda Habitat, chamada de “Habitat III – A Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”.<sup>18</sup> Dentre os objetivos e planos de implementação da Agenda III está o desafio da ocupação do solo e dos centros urbanos, tendo como princípio e compromisso com a economia sustentável,

---

<sup>17</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 275.

<sup>18</sup> AFTER Quito: implementation of the New Urban Agenda following Habitat III. **Lincoln House Blog: News**, 15 July 2016. Disponível em: <<http://www.lincolnst.edu/news/lincoln-house-blog/after-quito-implementation-new-urban-agenda-following-habitat-iii>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento e implementação de políticas públicas urbanas.<sup>19</sup>

Nesse sentido, o direito à moradia é reconhecido internacionalmente como um direito humano, sendo um direito com característica de universalidade, indivisibilidade e interdependência. Conforme dispõe o art. 5º da Declaração do Programa de Ação de Viena, de 1993, cabe ao Estado constituir legislação, instrumentos, programas e planos de ação sobre política habitacional de modo a garantir esse direito a todos os cidadãos. Portanto, tais responsabilidades também recaem sobre o Estado Brasileiro na condição signatário desse Pacto e de tantos outros documentos internacionais.<sup>20</sup>

## 2.2 O SURGIMENTO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Todos os documentos internacionais anteriormente citados, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os quais priorizam o bem-estar e a igualdade social, foram importantíssimos vetores para o surgimento do direito à moradia na ordem jurídica brasileira, o qual, a partir da Emenda Constitucional n.º 26/2000, passou a constar expressamente na Constituição Federal.<sup>21</sup>

Contudo, a Constituição da República de 1988, mesmo antes da Emenda Constitucional n.º 26/2000, a qual claramente passou a recepcionar os textos internacionais, já continha em sua ordem legal dispositivos que reconheciam o direito à moradia como um direito humano, como se vê no teor do art. 7º, inc. IV:

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

---

<sup>19</sup> Nova agenda habitat III: item 14, alíneas b e c e item 15 alínea c. (CONGRESSO Internacional irá abordar solo urbano e políticas públicas; CNM recomenda participação. **Confederação Nacional de Municípios**: Notícias, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/congresso-internacional-ira-abordar-solo-urbano-e-politicas-publicas-cnm-recomenda-participacao>>. Acesso em: 02 ago. 2017).

<sup>20</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 62.

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016. p. 11.

lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas **necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia [...]**.<sup>22</sup> (grifo nosso)

Esse artigo é um exemplo de que a ordem constitucional brasileira, quando de sua promulgação originária, já apresentava reflexos internacionais e determinantes em favor da sociedade; assim como este, outros dispositivos constitucionais também mencionavam o direito à moradia, como, por exemplo, a responsabilidade e a competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do art. 24, inc. IX e a disciplinação de requisitos legais para declaração de domínio através da utilização do imóvel para moradia, nos termos dos arts. 170, inc. III, 182, § 2º, 183 e 191.<sup>23</sup>

Portanto, embora o direito à moradia não seja algo novo no ordenamento brasileiro, uma vez que o Brasil já era signatário de inúmeros documentos internacionais, bem como, já havia em sua ordem legal constitucional disposições que asseguravam o direito à moradia como fundamental, somente no ano 2000, por força do art. 6º da Constituição Federal, o direito à moradia foi declaradamente incorporado à ordem jurídica interna. Dessa forma, com a positivação expressa do direito à moradia, surgem novas dimensões e importantes modificações quanto a sua efetividade, sendo que a Constituição e o Direito não devem normatizar o inalcançável.<sup>24</sup>

A Emenda Constitucional n.º 26, ao modificar o art. 6º na Constituição Federal de 1988, fez com que as fontes de Direito Internacional - as quais inicialmente eram interpretadas pelo Supremo Tribunal Federal com *status* de lei ordinária e, em seguida, com *status* de lei supralegal<sup>25</sup>, portanto leis hierarquicamente inferiores às normas constitucionais, passassem a receber interpretação à luz da Constituição. Dessa forma, a Emenda Constitucional n.º 26/2000 deu força constitucional a documentos internacionais como o Pacto

---

<sup>22</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 92.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p. 59.

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016. p. 13.

<sup>25</sup> HC 72.131/RJ de 22 de novembro de 1995 e RE 466.343/SP de 12 de dezembro de 2008.

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Decreto n.º 591/1992<sup>26</sup>, o que elevou o reconhecimento do direito à moradia como fonte de direito fundamental constitucionalmente assegurado por um Estado Social, ou seja, assegurado e de responsabilidade do Estado Brasileiro.

A responsabilidade pela materialização dos direitos sociais constitucionalmente assegurados surgiu nas Constituições Sociais da Alemanha (1919) e do México (1917), juntamente com a denominação *Welfare State*<sup>27</sup>, primeiramente identificada na Grã-Bretanha, país que se destacou na construção do Estado de Bem-estar com a aprovação, em 1942, de uma série de providências nas áreas da saúde e escolarização. O Estado de Bem-estar (*Welfare State*) representa um Estado onde o cidadão, independentemente da sua situação social, tem direito a ser protegido, sendo também aquele que garante renda mínima, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurando direitos sociais e políticos ao cidadão.<sup>28</sup>

É importante compreender que o Direito Internacional é fonte de direito e que os direitos sociais constitucionalmente assegurados devem ser materializados pelo Poder Público, para tanto, nesse contexto jurídico-constitucional, o Estado passa a assumir uma função proativa na implementação de direitos fundamentais, dentre eles o direito social à moradia, com o objetivo maior de garantir a dignidade da pessoa humana, bem como, de assegurar a função social da propriedade e da cidade.<sup>29</sup>

Nesse modelo de Estado Social, no qual o Brasil se insere e adere constitucionalmente, os direitos sociais se caracterizam como verdadeiras liberdades positivas, os quais asseguram os direitos fundamentais do homem, através de uma intervenção prestacional do Estado, a fim de proporcionar melhor condição de vida

---

<sup>26</sup> Artigo 14, “item 2: Os Estados-partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar [ ] segurar-lhe-ão o direito a: [ ] h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas de habitação.” (BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2016).

<sup>27</sup> *Welfare State* é um modelo de Estado que garantem tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político. (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003. p. 71).

<sup>28</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica:** uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 56.

<sup>29</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Copa legal é Copa que respeita os direitos humanos: uma experiência de pesquisa, extensão e capacit(ação) coletiva em direito urbanístico no Município de Porto Alegre. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 53, p. 5-24, abr./maio 2014. p. 19.

aos mais fracos e amenizar a desigualdade social, o que vem a configurar a figura do Estado Democrático de Direito.<sup>30</sup>

Aqui se destaca a importância da Constituição Brasileira, moldada por uma densa carga de valores sociais e voltada para a transformação das estruturas econômicas e sociais. Essa carga elevada de valores, juntamente com o seu caráter compromissário, combinada com o princípio da dignidade da pessoa humana, traz disposições legais e mecanismos necessários para a implantação das políticas no Estado Brasileiro, socialmente condicionado e vinculado constitucionalmente em atender a população mais necessitada – o *Welfare State*.<sup>31</sup>

Para Streck<sup>32</sup>, o Estado Democrático de Direito surge como um aprofundamento da seguinte fórmula: de um lado, o Estado de Direito e, de outro, o Estado Social (*Welfare State*), conceito que se encontra aplicado na Constituição brasileira, logo em seu art. 1º<sup>33</sup>, onde passa a definir como fundamento da República a dignidade da pessoa e a disponibilidade do poder que emana do povo através de seus representantes eleitos. Para essa formulação de Estado Democrático de Direito, o constituinte brasileiro utilizou-se da formação de outras constituições produzidas em situações similares e em períodos marcados também por uma redemocratização, como as constituições portuguesa e espanhola.

Em que pese se reconheça que o Brasil nunca chegou a estruturar um Estado de bem-estar semelhante ao dos países de primeiro mundo, dos quais herdou afinidades da redemocratização (como Portugal e Espanha), na chamada Era Vargas, iniciada em 1930, existiu um elevado grau de intervenção do Estado na economia, o que foi mantido no período marcado pela ditadura militar, entre 1964 e 1985. Porém, na década de 1970, setores influentes da classe empresarial começaram a dirigir críticas ao grande intervencionismo estatal, assinalado principalmente pelos empresários conhecidos como neoliberais paulistas, que marcaram sua empreitada pelo termo de “desestatização”, o que, em 1988 com a

---

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 276.

<sup>31</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 56-57.

<sup>32</sup> STRECK, op. cit., p. 56-57.

<sup>33</sup> CF/88, “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017).

promulgação da Constituição (período de redemocratização), foi retomado principalmente através dos partidos políticos de esquerda, quando os movimentos populares acreditavam que tinha chegado o momento do Estado brasileiro saldar a imensa dívida social diante das profundas desigualdades sociais e pobreza extrema.

Ocorre que, ao contrário desse interesse social emanado pelo movimento democrático brasileiro, os governos democraticamente eleitos e que se sucederam a partir de 1988 permaneceram adotando políticas com desdobramento neoliberais, principalmente caracterizadas pelas grandes privatizações, chegando-se aos tempos atuais com a mesma discussão da década de 70, agora fortalecida pela maior desigualdade urbana, tendo como ápice a discussão socioeconômica brasileira, onde a pauta é a reforma da Previdência Social como forma de uma reestruturação de Estado, a fim de que se possa atender ao mínimo possível na manutenção do bem-estar da população.<sup>34</sup>

A satisfação dessas necessidades mínimas é conteúdo contemplado pelos direitos humanos fundamentais e encontra-se tutelado pelo Estado, este Estado socialmente engajado e que deve ser visto como uma instituição social forte, regulamentadora e garantidora. Assim, diante de inúmeras dificuldades e discussões socioeconômicas que acometem a sociedade brasileira, cabe ao Estado, através da promoções de políticas públicas eficientes e satisfatórias, implementar e amparar os direitos humanos fundamentais, dirimindo conflitos, amenizando as desigualdades sociais e garantindo a paz a todos.<sup>35</sup>

Eis que, enquanto ser social, o ser humano, por si próprio, vive enraizado de necessidades, sejam elas fisiológicas, sociais, profissionais ou de reconhecimento pelos outros, que vão sendo assistidas a partir do momento que ele se firma e se estrutura na sociedade. Pode-se compreender que o ser humano só encontra seu equilíbrio quando tem suas necessidades básicas supridas, dentre as quais evidentemente se encontra o direito à habitação ou moradia; sendo que toda necessidade está intimamente ligada à vida, de forma que a própria vida é ameaçada quando uma dessas necessidades é eliminada ou não alcançada.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> CANCIAN, Renato. **Estado do bem-estar social: história e crise do welfare state**. 29 maio 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>36</sup> CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. **A dignidade humana nas questões de moradia**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzQ0OQ==&filtro=9&Data=>>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 3.

Nessa tênue relação social, de necessidades básicas, direitos sociais e de respeito à dignidade da pessoa humana, conforme coloca o Ministro Cezar Peluso, o direito à moradia se torna de fundamental importância para a vida social e íntima de cada pessoa, sendo que é na privacidade do lugar escolhido para viver que a pessoa se representa como ser humano.<sup>37</sup>

### 2.3 DEFINIÇÃO DE MORADIA DIGNA E A EFICÁCIA DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Após sucinta apresentação do surgimento do direito à moradia na ordem internacional e no ordenamento jurídico Brasileiro e a demonstração da importância de sua efetivação para o Estado Democrático de Direito, nesse tópico busca-se definir o que é moradia, o que compõe sua formação e conteúdo, expondo ainda as formas e limites para sua implementação no Estado do bem-estar social.

Contudo, segundo Rolnik<sup>38</sup>, direito à moradia é muito mais amplo do que o conceito de que moradia é apenas uma estrutura que protege e cobre a cabeça do indivíduo. Pois, sendo uma necessidade básica do indivíduo, o direito à moradia inclui no seu conceito o direito a uma moradia integral, provida de recursos mínimos de saneamento, como água e esgoto, bem como de infraestrutura social.<sup>39</sup>

Na legislação brasileira, o conceito de moradia teve sua definição disposta no Programa Nacional de Direitos Humanos, constante do Decreto n.º 4.229/2002 (atualmente revogado pelo Decreto n.º 7.037/2009), o qual apresentava, entre as propostas de ações governamentais, a conceituação de moradia ou o que seria promover moradia:

Promover a moradia adequada, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos, por meio da criação, manutenção e integração de

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.688/AC**. Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 08 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

<sup>38</sup> Relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada pelo período de seis anos, findo em 2014.

<sup>39</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Copa legal é Copa que respeita os direitos humanos: uma experiência de pesquisa, extensão e capacit(ação) coletiva em direito urbanístico no Município de Porto Alegre. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 53, p. 5-24, abr./maio 2014. p. 27.

programas e ações voltadas para a habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.<sup>40</sup>

Leão Júnior<sup>41</sup> aborda o conceito apresentado por outros autores: (a) Nolasco define o direito à moradia como sendo o espaço para proteção das intempéries e o local para exercício das condições elementares da vida, como repouso, higiene e comunhão (casal); (b) Mello define moradia como o local para subsistência mínima da pessoa no exercício de suas faculdades com a família, sendo o local de repouso e segurança; (c) Bessa identifica a moradia como uma habitação digna que garanta privacidade, tranquilidade, salubridade, acesso a transporte e serviços públicos; (d) para Lunardi o direito à moradia depende *diretamente* do desenvolvimento pessoal, da proteção à família, à saúde, à privacidade, à intimidade e da assistência aos desamparados e *indiretamente* relaciona-se com a educação, segurança, proteção à maternidade, à infância e aos idosos.

Os conceitos que podem compor a definição do que é o direito à moradia são tão amplos, indeterminados e específicos, e, ainda, se moldam a fim de acompanhar as diferentes possibilidades reais e jurídicas existentes, o que foi essencial a criação da organização mundial denominada *Global Housing Policy Indicators*<sup>42</sup>, a qual se ocupa em encontrar indicadores comuns para políticas que tenham como objetivo a garantia do direito à moradia em diferentes regiões e locais no mundo, trazendo com isso uma definição melhor aplicada para cada sociedade e local.

Nesse sentido, sendo impraticável se obter uma única definição legal de direito à moradia a nível mundial ou até na abrangência do País Brasileiro, o que se ressalta no texto internacional do Comentário Geral n.º 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU<sup>43</sup> são as fontes e os conceitos importantes para formar a definição desse direito fundamental. Dentre os elementos trazidos pelo Comentário Geral n.º 4 como inerentes ao direito à moradia em todo o mundo, destacam-se os seguintes: a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de

<sup>40</sup> BRASIL. **Decreto n.º 4.229, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. [Revogado]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4229.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

<sup>41</sup> LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia:** políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014. p. 23-24.

<sup>42</sup> The GHI were created by and for housing practitioners to use as a standard way to collect information about housing policies across cities and countries.

<sup>43</sup> Ver: ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/acnudh/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

serviços e infraestrutura, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização de adequação cultural.

Talvez uma definição de direito à moradia possa ser aquela citada na decisão do Recurso Extraordinário de n.º 407688/SP, julgado em 08 de fevereiro de 2006, pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, que fundamentou, dentre outros importantes aspectos, o seguinte:

[...] o direito à moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até de quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito à moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não têm propriedade de imóvel e, portanto, devem morar sob alguma das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico prevê para permitir essa moradia.<sup>44</sup>

Mesmo após a constitucionalização do direito à moradia (EC n.º 26/2000), observa-se que a própria Suprema Corte Brasileira encontra dificuldade em conceituar e delimitar a eficácia desse direito. Essa dificuldade pode ser observada na decisão n.º 422.349 proferida na Repercussão Geral do Recurso Extraordinário, julgada no Supremo Tribunal Federal, em 29 de abril de 2015, tendo como relator o Ministro Dias Toffoli, com a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. 1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m<sup>2</sup>. Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m<sup>2</sup>, destacada de um todo maior, dividida em comosse. 2. Não é o caso de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal. 3. Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). 4. Recurso extraordinário provido.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.688/AC**. Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 08 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 422.349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Des. Dias Toffoli. Brasília, 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

Nesse mesmo julgamento, no voto do Ministro Luiz Fux, assim constou:

Além disso, a relevância jurídica e social da questão constitucional ora debatida é inegável, **já que envolve o direito fundamental de moradia**, o princípio da função social da propriedade e um instituto através do qual ambos se realizam, que é a usucapião especial urbana.<sup>46</sup>

A referida decisão, que segundo o Ministro Luiz Fux foi de “inérita apreciação pela Suprema Corte”, deu provimento ao Recurso Extraordinário e decidiu pelo reconhecimento do direito à usucapião especial urbana, o que ocasionou discussões importantíssimas que abordaram a existência de uma colisão entre direitos fundamentais, quais sejam, o direito à moradia e a função social da propriedade.

Como observa Reis<sup>47</sup>, a Corte buscou harmonizar o direito à moradia e a função social da propriedade, sendo que, por maioria, os Ministros utilizaram-se da legislação constitucional a fim de conceder o direito à moradia através do reconhecimento da usucapião. Dessa forma, nesse caso *sub judice*, os julgadores restaram por afastar o princípio da função social da propriedade disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.<sup>48</sup>

Já os Ministros Marco Aurélio e Luís Roberto Barroso nessa decisão (n.º 422.349 proferida pelo Supremo Tribunal Federal) fundamentaram seus votos, de modo divergente em parte do voto relator, com o seguinte embasamento: o Min. Barroso concordou com a reforma de sentença e acórdão; porém, quanto à implementação dos requisitos para aquisição originária disposta no art. 183 da CF/88, fundamentou que não houve, na decisão *a quo*, a apreciação desses requisitos, no que passou a decidir pela devolução da matéria ao juízo de primeiro grau para aferir a presença dos requisitos do dispositivo constitucional. Por sua vez,

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 422.349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Des. Dias Toffoli. Brasília, 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

<sup>47</sup> REIS, Thiago. **Direito e método na teoria possessória de Savigny**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013. p. 310.

<sup>48</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

o Min. Marco Aurélio entendeu que existe, mesmo que implícita, uma colisão de direitos, devendo-se distinguir a norma que disciplina a aquisição do domínio, constante do artigo 183 da Carta Federal, daquelas que regem a utilização da propriedade; ou seja, o exercício do direito real, como as disposições constitucionais relativas à função social da propriedade e todo o arcabouço infraconstitucional que regula o ordenamento do espaço urbano. Isso significa que, para o Min. Marco Aurélio, o exercício do direito de propriedade pelo titular do domínio estará condicionado ao cumprimento das posturas municipais, ou seja, deve também atender ao direito fundamental da função social da propriedade.

Prosseguindo no voto, o Ministro Marco Aurélio, conforme segue conceituado no art. 39 do Estatuto da Cidade, claramente fundamentou que a propriedade só cumpre a sua função social se atendidas as disposições constante do regramento Municipal (Plano Diretor). “No presente caso se dispõe de no mínimo 360 metros quadrados, o qual deve prevalecer em detrimento ao direito à moradia, assim resguardado pela concessão da usucapião constitucional que prevê uma área de 250 metros quadrados”.<sup>49</sup>

Ocorre que o Ministro Marco Aurélio, em sua decisão, ao contrário do que fundamentou em seu voto, claramente tentou harmonizar a colisão entre os direitos fundamentais – entre o direito à moradia e a função social da propriedade – decidindo que o imóvel adquirido pela usucapião, por ser inferior ao lote mínimo previsto na legislação urbanística, não poderia constituir uma unidade imobiliária autônoma. Dessa forma, o referido imóvel não receberia matrícula própria no Registro Geral de Imóveis; uma vez que o exercício do direito de propriedade pelo titular do domínio fica condicionado ao cumprimento das posturas municipais, ou seja, a propriedade deve cumprir com sua função social.<sup>50</sup>

O voto do Ministro Marco Aurélio resultou numa confusão jurídica, uma vez que decidiu pela procedência da usucapião, porém restringiu a expedição de uma matrícula imobiliária própria, o que resulta numa permanente irregularidade do imóvel. Observa-se que a solução proposta pelo Ministro tenta preservar ambos os direitos conflitantes, por um lado ampara a legislação local, a qual impõe a função social da propriedade, por outro, vem a assegurar a plena efetividade constitucional

---

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 422.349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Des. Dias Toffoli. Brasília, 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

<sup>50</sup> Ibidem.

do art. 183. Ao final, decidindo pelo provimento do recurso, restou por reconhecer a aquisição através de usucapião de fração ideal de um terreno com área superior ao mínimo exigido, uma vez que preenchidos os requisitos do artigo 183 e, ainda, preservar a normatividade da legislação local sobre o controle do uso e da ocupação do solo urbano com área mínima de 360 metros quadrados, na medida em que determina que a unidade imobiliária adquirida continue a integrar uma unidade imobiliária autônoma.<sup>51</sup>

Ressalvadas a colisão de direitos fundamentais e a confusão jurídica tanto do voto do Ministro Barroso quanto o voto do Ministro Marco Aurélio, os quais restaram vencidos, resultando numa decisão por maioria e de acordo com o voto do Ministro Relator Dias Toffoli, na conclusão do julgamento, ficou decidido que, preenchidos todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal, a usucapião e seu implemento não podem ser obstados com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado, ou seja, o direito à moradia. Com isso, notoriamente se sopesou pelo afastamento da norma fundamental da função social da propriedade, disposta pelo Plano Diretor Municipal, em benefício do direito socialmente assegurado à moradia.<sup>52</sup>

Essa indefinição conceitual e também o reconhecimento constitucional pelo Estado Brasileiro do direito à moradia, especialmente no que se refere a sua aplicabilidade imediata e irrestrita, podem ser observados em outras decisões judiciais, como na decisão proferida no Agravo Regimental do Agravo de Instrumento n.º 708.667<sup>53</sup>, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o qual negou provimento ao agravo, restando mantida a decisão proferida pelo Tribunal do Estado de São Paulo, movida pelo Ministério Público em desfavor do Estado. Na ação, o Ministério Público questionava o modo de implementação de política pública realizada pelo Estado, deparando-se com uma ocupação irregular localizada em

---

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 422.349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Des. Dias Toffoli. Brasília, 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ementa: ação civil pública – recurso de apelação – preliminares de inépcia da petição inicial, falta de interesse de agir e ilegitimidade de parte do ministério público – inocorrência – omissão do município que não retirou as moradias irregulares – municipalidade que adotou medidas para a regularização do problema – medidas insuficientes para a correta solução da questão – recursos improvidos. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 708.667/SP**. Primeira Turma. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1888652>>. Acesso em: 0002 ago. 2016).

área de risco e a necessidade de atender ao direito à moradia daqueles ocupantes, resultando na decisão que determinou a desocupação da área e o dever do Estado de São Paulo de remover as famílias, providenciando outro local para que fossem alocadas.<sup>54</sup>

Nessa decisão ficam consagrados dois critérios para conceituação do direito à moradia. O primeiro deles é que, no Brasil, resguardado pelo Poder Constituinte, o Poder Judiciário pode tomar as medidas necessárias para efetivar os direitos sociais e fundamentais (no caso o direito à moradia) nas hipóteses de inércia ou omissão do Poder Executivo em implementar medidas administrativas assecuratórias desses direitos. O segundo é que o direito à moradia deve ser satisfeito através de uma moradia segura, ou seja, os moradores têm direito a uma moradia adequada e em local apropriado.<sup>55</sup>

Todas as definições acima expõem os questionamentos do direito à moradia, tanto no campo jurídico como no campo social, uma vez que a moradia, assim como a vida, é uma necessidade *sine qua non* para a existência humana digna.<sup>56</sup>

Nesse ponto, Souza<sup>57</sup> traça um paralelo entre o direito à moradia e o direito à liberdade, o qual nem sempre foi reconhecido, ou seja, ninguém perde ou transfere a terceiros o direito de liberdade, uma vez que tal direito pertence à personalidade da pessoa. Do mesmo modo, o direito à moradia é imprescritível, significando que a cada violação desse direito cabe uma indenização ou uma proteção jurídica em favor da parte prejudicada.

Após essa breve definição do direito à moradia, do que compõe esse direito e a identificação da responsabilidade do Estado em promover a sua efetivação, observa-se que tão importante quanto essas definições, é determinar a natureza das obrigações do Estado.

---

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federa. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 708.667/SP**. Primeira Turma. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1888652>>. Acesso em: 0002 ago. 2016.

<sup>55</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 198.

<sup>56</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 21.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.96-99.

Para Osório<sup>58</sup>, o Estado tem a obrigação imediata de cumprir a garantia do direito à moradia aos cidadãos ou, ainda, criar condições econômicas e sociais adequadas e suficientes para a implementação da habitação e moradia, evidentemente que essas obrigações esbarram em enormes dificuldades sociais, econômicas e políticas, presentes não apenas na realidade brasileira, mas também em todos os países engajados na execução do pacto internacional dos direitos humanos.

No campo da legislação internacional, quanto à efetivação do direito à moradia, o texto do próprio PIDESC<sup>59</sup> define que cabe ao Estado o dever de adotar meios e práticas suficientes e apropriados para alcançar a efetivação do direito à moradia, como identificar os recursos disponíveis para atender certas metas.<sup>60</sup>

Segundo Osorio<sup>61</sup>, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) estabeleceu que cada Estado-parte do Pacto tem obrigações mínimas de imediata implementação de determinado direito, através da realização e execução dos elementos essenciais para sua efetivação, elementos que foram melhor determinados e precisados pelos comentários gerais deste comitê.

Da mesma forma que o Estado tem o dever de garantir aos cidadãos o efetivo cumprimento dos direitos fundamentais, também lhe incumbe proporcionar um remédio jurídico adequado no caso de violação desses direitos e liberdade, a fim de fornecer ao cidadão um remédio jurídico eficaz em desfavor desse próprio, no caso de não cumprimento de suas obrigações mínimas e legais.<sup>62</sup>

No Brasil, a efetivação do direito à moradia dar-se-á independentemente de normas infraconstitucionais ou de programas governamentais para proteção do seu exercício, uma vez que se trata de um direito de aplicabilidade imediata, conforme dispõe o §1º do art. 5º da CF/88; porém sua eficácia é limitada, na medida em que o Estado tem limitações em suas prestações positivas de implementação de políticas públicas suficientes para assegurar o direito à moradia.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> OSORIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 45.

<sup>59</sup> Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais adotado em 16 de dezembro de 1966, com entrada em vigor em 03 de janeiro de 1976.

<sup>60</sup> OSORIO, op. cit., p. 45-46.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 50-54.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 50-54.

<sup>63</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 112-115.

Segundo Sarlet<sup>64</sup>, no Brasil, podem ser citadas como exemplos de implementação de política social positiva, a criação de linhas de financiamento para construção de casas de famílias de baixa renda, o pagamento de alugueres sociais, a usucapião coletiva, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia prevista no Estatuto da Cidade. Todos esses instrumentos têm como objetivo a satisfação da moradia para a população, e encontram respaldo na Lei da “Regularização Fundiária” (Lei n.º 11.977/2009, revogada pela Medida Provisória n.º 759/2016), no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001<sup>65</sup>) e no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n.º 11.124/2005<sup>66</sup>). Nesse contexto, observa-se a importância da regularização fundiária na implementação de políticas estatais voltadas para efetivação do direito fundamental social de moradia.

Assim como o direito à moradia, o direito à propriedade e sua função social também são tutelados pelo Estado e devem ser utilizados em proveito da coletividade de forma irrestrita e ilimitada, de modo que promovam trabalho e renda. Foi no período de redemocratização do Brasil que emergiu o direito à propriedade com uma restauração de sua função social, passando com isso a conviver de forma harmônica e complementar com inúmeros outros direitos, como o direito à moradia, o direito à função social e promoção do bem-estar social.<sup>67</sup>

Destacam-se os termos do art. 5º, inc. XXIII, da CF/88, reiterado nos arts. 170, 182 e 183<sup>68</sup> do mesmo diploma, os quais estabelecem que a propriedade deve

---

<sup>64</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p. 38.

<sup>65</sup> Art 2º, “IX– justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;” (BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017).

<sup>66</sup> Art. 12, “§ 6º. Os recursos do FNHIS também poderão na forma do regulamento, ser aplicado por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos [...]” (BRASIL. **Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2016).

<sup>67</sup> VERA, Flávia Santinoni. A análise econômica da propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 201.

<sup>68</sup> 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. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

cumprir com sua função social e, mais que isso, trazem a legitimação do direito à propriedade no Brasil. Com essa evolução marcante no direito de propriedade, o qual é abalizado principalmente pela carga funcional atribuída ao proprietário, afirmar-se um pressuposto de legitimação para a manutenção e o exercício das garantias constitucionais da propriedade. Nesse momento, o Estado passa a se preocupar com a função social da propriedade, tornando essa preocupação socioeconômica o núcleo da existência da propriedade.<sup>69</sup>

Inicialmente, a Constituição brasileira busca atribuir o princípio da função social às propriedades rurais de grande volume, deixando de citar as propriedades pequenas e urbanas. Tal realidade pode ser observada nos seguintes trechos legais:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social; são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva.<sup>70</sup>

Segundo Vera<sup>71</sup>, o teor dos arts. 184 e 185 da CF/88 demonstra claramente o interesse do legislador brasileiro em que seja aplicado o princípio da função social nas médias, grandes e improdutivas propriedades privadas.

Com o passar do tempo e com a intensificação da intervenção Estatal nas relações privadas, a função social da propriedade ganha espaço e surge na legislação infraconstitucional. O assunto é especificamente tratado no Estatuto da Cidade que, do mesmo modo que a Constituição Federal, passa a priorizar a socialização da propriedade com objetivos ao fomento da economia, preservação do ambiente, estruturação sanitária e o incentivo à cultura, passando a atribuir às políticas Municipais a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano, vindo agregar à norma regulamentadora do art. 182 e seguintes da CF/88.

Assim, uma vez definido que cabe ao Município prioritariamente estabelecer o interesse social, a função social das propriedades – pequenas, médias e grandes – restará observada e alinhada com a implementação de políticas públicas

---

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016).

<sup>69</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; GARCIA, Leandro Araújo. Evolução da Propriedade e dos centros urbanos no mercado pós-moderno: diretrizes metodológicas do direito imobiliário. In: CASTRO, Daniel Áureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 231.

<sup>70</sup> VERA, Flávia Santinoni. A análise econômica da propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 201.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 201.

socioeconômicas sempre que obedecerem aos ditames dos planos diretores ou das leis orgânicas municipais. Essa diretriz constitucional é considerada o marco inicial de surgimento de novo ramo do Direito, denominado Direito Urbanístico. Tal ramo do Direito surge como responsável pelo conjunto de normas referente à urbanização, tanto aquelas ligadas aos aspectos de construção das cidades, como também aquelas relacionadas com a formação e transformação de seus ocupantes.<sup>72</sup>

É nesse contexto que a propriedade, o direito à propriedade e sua função social assumem o centro da discussão sobre o acesso à moradia no Brasil, principalmente quando se trata do fato da população de baixa (ou de nenhuma renda) deixar de ter acesso ao mercado formal da propriedade urbana em geral. Resulta que grande parte da população brasileira, cerca de 11,4 milhões de pessoas, ocupa aglomerações irregulares (favelas ou vilas), ou seja, áreas sem serviços públicos essenciais, como saneamento básico e energia elétrica; chegando ao absurdo de 54% da população do município de Belém (PR) viver nessas condições, segundo censo 2010 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para Martins e Garcia<sup>73</sup>, o Estatuto da Cidade, assim como o direito urbanístico, busca subsidiar e legitimar a maior intervenção do Estado com a finalidade de promover as políticas públicas de inclusão social e estabelecer a função social da propriedade. No mesmo sentido, Saule Junior<sup>74</sup> alega que o direito à moradia somente restará realizado se relacionado com a necessidade de cumprir as funções sociais da propriedade e da cidade e, ainda, quando associado aos objetivos fundamentais da República Federativa de erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais, constantes do art. 5º da CF/88.

---

<sup>72</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; GARCIA, Leandro Araújo. Evolução da Propriedade e dos centros urbanos no mercado pós-moderno: diretrizes metodológicas do direito imobiliário. In: CASTRO, Daniel Áureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 233.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 235.

<sup>74</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 374.

## 2.4 A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

No Brasil, conforme defendido por Barroso<sup>75</sup>, existe um fenômeno denominado de “judicialização”, que, definido de forma simplificada, pode-se dizer, é uma crescente busca pelo Poder Judiciário para efetivação dos direitos fundamentais. Tal fenômeno ocorre através de mecanismos jurídicos eficazes sempre que o Legislador deixa de implementar políticas públicas sociais que busquem salvaguardar a efetivação de direitos fundamentais, bem como a efetivação prestacional de direitos sociais. Como exemplo observamos nas decisões anteriormente citadas, as quais vieram promover a efetivação do direito à moradia apropriada e de responsabilidade do Estado-Município, sendo que a primeira decisão garantiu a efetivação da aquisição originária, contemplando o direito à moradia mesmo com a vigência de lei infraconstitucional limitadora e contrária a essa implementação; e a segunda decisão favoreceu a efetivação de direito social fundamentalmente garantido, constringendo o Estado de São Paulo a implementar políticas públicas a fim de alocar as famílias em área adequada e fora de risco de morte.

Com isso, verifica-se que no Estado Democrático de Direito, em face da força normativa da Constituição, diante da inércia do Poder Executivo e a falta de atuação do Poder Legislativo, pode vir a ocorrer um deslocamento das atribuições dessas esferas para o Poder Judiciário, o qual é chamado a decidir sobre o cumprimento da função do Estado Social.<sup>76</sup>

Partindo da premissa de que o Direito deve ser criado, interpretado e aplicado a partir de regras e princípios constitucionais; que estas garantias constitucionais servem como fundamento para as transformações legislativas infraconstitucionais e constitucionais; que estas regras e princípios também estão sujeitas à interpretação jurídica; no Brasil, após a redemocratização de 1988 e com o reconhecimento de um Poder Judiciário independente e forte, acompanhado por um progressivo descrédito da política majoritária e por uma incapacidade do Poder Legislativo em conseguir consenso democrático, inicia-se uma nova e notória fase marcada pela crescente

---

<sup>75</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

<sup>76</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 22.

procura pelo Poder Judiciário, razão de a jurisdição ter se tornado importante instrumento para a realização dos direitos fundamentais e para a resolução de conflitos.<sup>77</sup>

A constitucionalização do Direito à moradia foi um grande avanço legal para a população brasileira, o que não significa que tenha ocorrido uma facilitação na efetividade e na implementação desse direito social por parte do Estado, como se pode observar nas decisões do Supremo Tribunal Federal, anteriormente citadas, uma vez que cabe a este Poder interpretar a lei e aplicá-la ao caso em concreto. Porém trouxe atribuições importantíssimas ao Estado, obrigações prestacionais positivas e negativas, seja na busca pela efetivação do direito à moradia para os desabrigados, ou no dever de não promover desocupações irregulares, não admitindo que moradias humildes sejam desocupadas para que novas e modernas residenciais sejam construídas, colocando os antigos moradores em desigualdade de mercado para aquisição da casa própria.<sup>78</sup>

Com isso, o constituinte brasileiro conseguiu atribuir ao direito à moradia características fundamentais como direito socialmente atingível, devendo ser prestado pelo Estado Democrático de Direito através de políticas que visem sua permanente efetivação e por medidas judiciais mandamentais.<sup>79</sup>

## 2.5 DIREITO À MORADIA E A DIGNIDADE HUMANA.

Inicia-se este tópico com um trecho do voto do Desembargador Relator Magalhães Coelho, do Tribunal de Justiça de São Paulo, prolatado no Agravo de Instrumento n.º 0135989-27.2013.8.26.0000, julgado no dia 26 de agosto de 2013: “Desalojar diversas famílias de moradias há tempo construídas, sem que a área seja de risco e sem que haja um estudo de regularização fundiária, ofende o princípio da dignidade da pessoa humana”.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

<sup>78</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 78-79.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>80</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 2150504-28.2016.8.26.0000**. 24ª Câmara de Direito Privado. Relator Des. Salles Vieira. São Paulo, 22 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/387743776/agravo-de-instrumento-ai-21505042820168260000-sp-2150504-2820168260000/inteiro-teor-387743794>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

Para Comparato<sup>81</sup>, a dignidade é uma qualidade intrínseca e inerente à condição de vida, sendo que sua existência independe de valores externos. Segundo Monteiro<sup>82</sup>, a dignidade da pessoa humana passou a ser reconhecida internacionalmente em diversos documentos, tendo fundamental importância a partir da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, cujo preâmbulo assim dispôs: “a liberdade, a justiça, e a paz no mundo têm por base o reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos inalienáveis de todos os membros da família humana”.

O preâmbulo da Declaração dos Direitos Humanos foi repetido pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o qual enfatiza o reconhecimento de que os direitos de liberdade, justiça e paz derivam da dignidade da pessoa humana. Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com maior consideração, passou a reconhecer o direito à moradia como elemento inerente à dignidade humana, o que foi também declarado pelo Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, conforme constou no art. 7º da Observação Geral n.º 04, em seu teor: “o direito à moradia é integralmente vinculado a outros direitos humanos [...]”.<sup>83</sup>

Os direitos humanos e os direitos fundamentais consistem em valores primordiais de uma sociedade, mesmo conhecedores de que nem todo o direito humano é direito fundamental, mas que todos os direitos fundamentais consistem numa proteção do direito humano. Dessa forma, reconhecendo determinados direitos naturais ao cidadão, o direito constitucional da dignidade humana se apresenta como um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.<sup>84</sup>

O grande desafio do Estado Social em que se vive atualmente, marcado pelo crescimento desenfreado da população urbana, com estimativas de que, no ano de 2050, cerca de 65% da população mundial estará vivendo em aglomerados urbanos, é respeitar os direitos de seus habitantes de forma democrática, a fim de propiciar aos cidadãos condições de habitações dignas e combater qualquer modo de desigualdade social, cultural, de gênero e religiosa.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 30.

<sup>82</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 23.

<sup>83</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 217.

<sup>84</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 21.

<sup>85</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 216.

A implementação do direito humano à moradia digna e adequada passa mundialmente por experiências e lutas sociais na busca de planejamento e desenvolvimento adequado das cidades, para que todos os habitantes possam usufruir da riqueza econômica e cultural das cidades de modo equânime, existindo assim um processo de construção de cidades justas, democráticas e humanas.<sup>86</sup>

Com isso, a moradia, bem como o direito à moradia adequada, é uma necessidade básica de toda pessoa humana, cabendo ao Estado adotar medidas apropriadas para assegurar um nível de vida adequado para cada cidadão e sua família. Segundo Sorrosal<sup>87</sup>, a pessoa não pode levar uma vida digna sem uma moradia digna, onde possa se proteger e se desenvolver pessoal e familiarmente.

Para Saule Junior<sup>88</sup>, a dignidade da pessoa humana é atingida pelo Estado na medida em que este cumpre com implementações sociais, como a realização de projetos de habitação com interesse social que reconheçam os componentes de uma moradia adequada, assim definindo:

[...] a dignidade da pessoa humana, como comando constitucional, só será observada quando os componentes de uma moradia adequada foram reconhecidos pelo Poder Público e pelos agentes provados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social, como elementos necessários à satisfação do direito à moradia.

O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro é um dos direitos fundamentais, bem como um direito social assegurado no art. 5º da Constituição Federal, com características marcantes, como inalienabilidade, irrenunciabilidade e imprescritibilidade, que implicam ao Estado o dever de assegurá-lo. A primeira característica se refere ao direito da pessoa sempre dispor de um imóvel para moradia, seja ele alugado ou próprio, desde que resida com dignidade; a segunda característica é apontada pelo fato de que os tutelados não podem abdicar do direito à moradia, eis que é um direito fundamental inerente a todos os indivíduos; a terceira característica, a imprescritibilidade, diz respeito ao fato de que o titular do direito à moradia não perde a sua proteção constitucional pelo tempo ou desuso.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 216.

<sup>87</sup> SORROSAL, Sofia *apud* MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 22.

<sup>88</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. A **proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004. p. 149.

<sup>89</sup> LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia**: políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014. p. 48.

O acesso à moradia adequada, ou seja, aquela que possa suprir as exigências da dignidade da pessoa humana é um dos grandes problemas a ser superado no Brasil, país marcado pela desigualdade social, onde a efetivação dos direitos sociais, como o acesso à moradia, alcança índices desprezíveis. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2007, o Brasil apresentava o percentual de 34,5% da população urbana residindo em moradias inadequadas.<sup>90</sup> Índice que no ano de 2010, segundo o Censo do IBGE, alcançou o patamar de 11,4 milhões de pessoas morando em locais inapropriados, ou seja, sem condições mínimas de habitação. Desse total, no Estado do Rio de Janeiro, o índice era de 22,2% dos fluminenses residindo em “favelas”; já a capital do Pará, Belém apresentava a maior proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas, chegando ao percentual de 54,5%.<sup>91</sup>

Para a implementação do direito social à moradia, resguardado pela Constituição da República, não é suficiente que o ser humano tenha um teto para morar, é necessário que a moradia proporcione ao indivíduo condição plena do exercício de sua cidadania, atingindo um padrão de vida adequado, com infraestrutura mínima e localização adequada, em respeito à dignidade humana.<sup>92</sup>

## 2.6 A RELAÇÃO DO DIREITO À MORADIA COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE COM A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A moradia adequada representa muito mais do que uma simples construção com espaço físico suficiente para abrigar a família, ela compreende um espaço humano, onde o ser humano possa alcançar todas as suas necessidades básicas, sejam elas físicas ou morais. Uma moradia adequada importa em um local físico para morar, bem como um local socialmente e moralmente adequado.<sup>93</sup>

Nesse sentido, o direito à moradia e sua efetividade, além de abranger a discussão jurídica necessária para sua implementação, também compreende uma

---

<sup>90</sup> BALZA, Guilherme. Indicadores melhoram, mas 54 milhões de brasileiros ainda vivem em moradias inadequadas, diz Ipea. **UOL Notícias**, São Paulo, 21 out. 2008. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/10/21/ult5772u1194.jhtm>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

<sup>91</sup> D'AGOSTINO, Rosane. Brasil tem 11,4 milhões morando em favelas e ocupações, diz IBGE. **G1**, São Paulo, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/12/brasil-tem-114-milhoes-morando-em-favelas-e-ocupacoes-diz-ibge.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>93</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 110.

dimensão social e moral para sua efetivação. Para Monteiro<sup>94</sup>, a compreensão de efetividade do direito à moradia exige a observação de alguns requisitos, dentre eles: acesso à terra urbana, acesso aos meios de produção, condições de aquisição da moradia e capacidade de suportar os custos da legalidade e segurança da moradia. O acesso à terra e aos meios de produção, assim como a capacidade econômica para aquisição da moradia, são alguns dos importantes objetivos a serem proporcionados e providos pelo Estado ao cidadão na busca da efetividade do direito à moradia.

Essa busca do Estado pela efetivação do direito à moradia adequada pode não significar a obrigatoriedade de construir habitação para toda a população ou que as pessoas sem moradia possam exigir, automaticamente, uma casa do governo, porém o direito à moradia adequada abrange medidas necessárias para evitar a falta de moradia; medidas que auxiliem na proibição de remoções, que tragam a segurança da posse a todos, garantindo moradia minimamente adequada.

Para isso, é imprescindível a intervenção governamental em vários níveis, seja pelo Poder Legislativo, no âmbito administrativo Federal, Estadual e Municipal, de políticas e ou prioridades de gastos públicos, seja pela intervenção do Poder Judiciário para a concretização do direito à moradia, conforme brevemente exposto no tópico anterior “a judicialização do direito fundamental à moradia”.<sup>95</sup>

Para Melo<sup>96</sup>, a discussão quanto à judicialização das políticas públicas está longe de apresentar uniformidade doutrinária, tendo por certo apenas que a ordem constitucional de 1988 definiu e modificou o processo de formação do agir pelo Estado. O texto constitucional, no capítulo acerca de Política Urbana, abarca o direito à moradia adequada e a busca do bem-estar de seus habitantes através de uma abordagem que prevê que o governo deve viabilizar a habitação ao invés de provê-la, tornando-se um facilitador das ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações, através de políticas públicas, estratégias e programas baseados na abordagem de implementação dos direitos sociais.

---

<sup>94</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 112.

<sup>95</sup> LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia**: políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014. p. 76.

<sup>96</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010. p. 124.

Isso significa que o Estado deve empreender o maior esforço possível, dentro dos recursos disponíveis, para realizar o direito à moradia adequada a toda a população necessitada. Não obstante as limitações de recursos, algumas obrigações têm efeito imediato no compromisso de garantir o direito à moradia adequada, de forma igualitária e não discriminatória, como desenvolver legislação e planos de ação específicos, impedir remoções ilegais e garantir a todos um grau mínimo de segurança da posse. O direito à moradia adequada não impede que esse desenvolvimento ocorra, mas impõe condições e limites processuais sobre ele.

Para melhor entender as políticas públicas voltadas à implementação do direito à moradia no Brasil, pode-se aderir a corrente doutrinária que acolhe a interpretação de que o Estado não deve alcançar tudo a todos, mas sim deve realizar políticas públicas interessadas em minimizar os efeitos negativos de uma administração deficitária e maximizar os recursos disponíveis em favor daqueles mais necessitados.<sup>97</sup>

Seguindo a mesma ideologia de que o Estado deve atender a uma prestação mínima e necessária, Souza<sup>98</sup> considera que o Estado não tem o dever prestacional de disponibilizar um imóvel para todos, uma vez que o direito à moradia não mantém qualquer relação direta e obrigacional com o direito da privacidade patrimonial ou do direito de propriedade, também constitucionalmente reconhecido.

Seguindo essa linha doutrinária e brevemente adentrando em um tema diverso do proposto no presente trabalho, mas importante destacar neste momento, observa-se que essas prestações estatais sujeitas a implementação através de políticas públicas não conferem a qualquer cidadão direitos subjetivos diretamente oponíveis contra o Estado. Em suma, a concretização do direito à moradia deve atender para a chamada reserva do possível, uma vez que todas as medidas prestacionais positivas a serem efetivadas pelo Estado devem ser analisadas à luz do constitucionalmente razoável, devendo ater-se a algumas definições da razoabilidade, como a relação das normas gerais com as ações individuais e as quais normas jurídicas deve se submeter o caso concreto (individual), ou ainda, a

---

<sup>97</sup> MATSUMOTO, Meggie Iara; BARBOSA, Cláudia Maria. A. Legitimidade do Poder Judiciário na condução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais. In: PAMPLONA, Danielle Ane (coord.). **Políticas públicas**: Elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012. p. 164.

<sup>98</sup> SOUZA, Sergiolglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habilitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 165.

exigência de uma relação de equivalência entre a norma jurídica aplicada e o caso individual, a fim de dar suporte ao critério de diferenciação supostamente adotado aquele caso concreto.<sup>99</sup>

Essa interpretação doutrinária é totalmente repelida por doutrinadores como Milagres<sup>100</sup>, uma vez que o autor defende que há sim a obrigação do Estado em garantir a efetivação do direito à moradia, uma vez que a alegação de insuficiência de fundos ou de recursos não pode significar a ineficácia estatal na efetivação de direitos sociais constitucionalmente assegurados, cabendo ao ente estatal, proativamente e através de políticas públicas, ultrapassar as dificuldades combatendo as restrições e as limitações financeiras.

Evidentemente que o direito à moradia não se restringe a simples implementação governamental de programas habitacionais ou uma priorização pela titulação de propriedade – no que se vê revelado na nova Lei de Regularização do Solo (Lei n.º 13.465/2017), uma vez que o Estado, especialmente, os governos municipais, deve disponibilizar muito mais que restritos programas habitacionais aos seus moradores, devendo primordialmente manter política públicas no interesse de ajudar aqueles mais necessitados, fornecendo-lhes condições mínimas de habitação, através de permanentes e proativas ações em favor do bem-estar social urbano.<sup>101</sup>

Em se tratando de políticas públicas voltadas para a efetivação do direito à moradia, especificamente no que diz respeito ao interesse social, observa-se a importância da regularização fundiária como forma de política urbana eficiente na implementação do direito à moradia, fortemente delineada no art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001):

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – 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.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 173.

<sup>100</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 136.

<sup>101</sup> MUKAI, Toshio. **Temas de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

<sup>102</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

De mesmo modo que o Estatuto da Cidade de 2001, a Lei n.º 11.977/2009, (revogada em grande parte pela Lei n.º 13.465/2017) em seu art. 46<sup>103</sup> também disciplinou e melhor conceitua a política de regularização fundiária como modo de garantia ao direito à moradia em ocupações do solo em todo o território brasileiro.

Nesse sentido as políticas públicas direcionadas à efetivação do direito à moradia, em especial a regularização fundiária urbana definida pelo Estatuto da Cidade, passam a promover a ligação do Estado Social com a sociedade, visando principalmente aquelas populações de baixa renda, através de ações administrativas positivas e intervencionistas, sendo a administração pública a base indispensável para o desenvolvimento de políticas estatais eficientes que possam promover e proteger os direitos fundamentais sociais.<sup>104</sup>

A promoção e a proteção dos direitos sociais, dentre eles o direito à moradia, é um direito vinculado às prestações positivas do Estado, o qual, através de uma administração pública legítima, busca a implementação de políticas públicas adequadas de modo a garantir o pleno desenvolvimento social e a redução das desigualdades.<sup>105</sup>

---

providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

<sup>103</sup> “Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamento 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.” (BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017).

<sup>104</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>105</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010.

### 3 A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Neste capítulo aborda-se a política pública habitacional no Brasil, com ênfase nas políticas voltadas para a regularização fundiária urbana, trazendo um estudo sobre as leis infraconstitucionais e os instrumentos jurídicos que vieram a fomentar e influenciar o grande crescimento urbano no território brasileiro, bem como se verificará o importante papel desempenhado pelos entes públicos municipais e pelas Corregedoria-Gerais de Justiça dos Estados na implementação da regularização fundiária urbana. Também o presente capítulo tem por objetivo adentrar na análise da influência da nova legislação vigente a partir de 2017 acerca da regularização fundiária em todo o Brasil, ao lado dos concernentes reflexos nos procedimentos em andamento, cuja abordagem será tratada mais detidamente no capítulo quarto, intitulado “Novo marco legal para regularização fundiária e para as políticas públicas no Brasil”.

#### 3.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Na definição de Sarlet<sup>106</sup>, o direito à moradia é um direito constitucional de eficácia imediata a ser efetivado pelo Estado através de prestações positivas, com interesse na organização e criação de bens materiais que possam atingir os mais necessitados. Nesse passo, a Constituição Federal de 1988, fortemente marcada pela configuração de um Estado Social, logo em seu primeiro artigo define as atribuições do Estado propondo que é seu dever assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, promover o bem-estar, buscar a igualdade e a harmonia social com apoio no ordenamento jurídico interno e internacional, a fim de dar uma solução pacífica às controvérsias.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p. 259-260.

<sup>107</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

Para Sarlet<sup>108</sup> um Estado Democrático e Social de Direito, como é o caso do Brasil, não pode se descuidar do desenvolvimento social, econômico e cultural, e caso o Estado venha a se descuidar do cumprimento de seus exercícios e funções, deixando de efetivar políticas públicas destinadas à progressiva erradicação da miséria e diminuição da desigualdade social, passará a enfrentar um mal-estar cívico e político que afetará a credibilidade constitucional.

No Brasil, a regularização fundiária como política pública para a efetivação do direito à moradia é tema extremamente abrangente e complexo a envolver, como exposto nos capítulos anteriores, direitos humanos e direitos fundamentais, dentre eles o princípio da dignidade humana, todos constitucionalmente tutelados e constituindo a base de sustentação do Estado Democrático de Direito<sup>109</sup>. Contudo, observa-se que a realização do direito à moradia representa um dos grandes desafios enfrentados pelo Estado Social atual (Brasil após 1988), marcado pelo crescimento desenfreado da população urbana.<sup>110</sup>

Em todos os países, o planejamento e o desenvolvimento das cidades, na busca pela implementação do direito humano e fundamental à moradia digna e adequada, passam por experiências e lutas sociais, tendo por objetivo que todos os habitantes possam usufruir de modo equânime da riqueza econômica e cultural, existindo assim um processo de construção de cidades justas, democráticas e humanas.<sup>111</sup> Tais experiências e constantes lutas ocorrem justamente para que a construção das cidades se dê de forma igualitária, com especial interesse no que tange às oportunidades de trabalho, visto que é nos centros urbanos que se acumulam as melhores e mais abundantes oportunidades de emprego e trabalho. Dessa forma, não diferentemente do resto do mundo, no Brasil observa-se um fenômeno crescente, marcado pelo abandono do campo e a busca pelas cidades, o que vem sendo um dos fatores que mais contribui para o surgimento e o crescimento de ocupações irregulares do solo urbano em todo o País.

---

<sup>108</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, p. 1-46, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

<sup>109</sup> MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 21.

<sup>110</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 201.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 201.

Sobre esse êxodo rural e suas consequências para a política habitacional urbana, Godoy<sup>112</sup> faz as seguintes ponderações:

A busca pelas vantagens da cidade, aliada à falta de políticas de fixação das pessoas na zona rural fez com que houvesse, em nosso país, em um grande êxodo rural. Em poucas décadas, o Brasil tornou-se um país urbano. A velocidade da transição de um país rural para um país urbano foi tão grande que não foi possível que se providenciasse moradia para todas as pessoas que vieram do campo para a cidade, de modo que quase todas as cidades brasileiras possuem ocupações irregulares.

O autor reconhece que a questão da dignidade da pessoa humana está diretamente ligada ao direito à moradia, sendo que a regularização fundiária surge como instrumento de efetivação desse direito, constituindo um dos remédios jurídicos para combater as ocupações irregulares e as moradias indignas.<sup>113</sup> Segundo ele, a qualidade da moradia influencia diretamente na dignidade do indivíduo:

O denominador comum de todas essas situações é a moradia precária. A população que vive nas ocupações irregulares registra a carência de infraestrutura, isto é, carecem de abastecimento de água, eletricidade, esgotamento sanitário e coleta de lixo. A precariedade das moradias compromete a dignidade das pessoas, elas não conseguem usufruir do seu direito à cidade.<sup>114</sup>

Essa busca pela efetivação do direito uma moradia digna ultrapassa os limites e capacidades do Poder Executivo, chegando ao Poder Judiciário, o qual em decisões judiciais torna a regularização fundiária uma política pública possível, assim repetimos o trecho do julgado já citado e referido às folhas 40 do presente trabalho: “Desalojar diversas famílias de moradias há tempo construídas, sem que a área seja de risco e sem que haja um estudo de ‘regularização fundiária’, ofende o princípio da dignidade da pessoa humana”.<sup>115</sup>

Essa decisão ressalta em termos exemplares a importância da regularização fundiária de interesse social para a implementação de políticas públicas voltadas

<sup>112</sup> GODOY, Fernando. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 83, p. 455-476, jul./dez. 2017. p. 456.

<sup>113</sup> Ibidem, p. 456.

<sup>114</sup> Ibidem, p. 456.

<sup>115</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 2150504-28.2016.8.26.0000**. 24ª Câmara de Direito Privado. Relator Des. Salles Vieira. São Paulo, 22 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/387743776/agravo-de-instrumento-ai-21505042820168260000-sp-2150504-2820168260000/inteiro-teor-387743794>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

para a contemplação do direito à moradia. Tal medida ainda se mostra intimamente ligada à promoção do respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que, na definição de Comparato<sup>116</sup>, é uma qualidade intrínseca e inerente à condição de vida das pessoas, sendo que sua existência e valor independem de fatores externos, mesmo de fatores de grande importância e discussão doutrinária e jurisprudencial como a (im)possibilidade financeira (a reserva do possível) e a ausência de interesse político em constituir programas para a efetivação de políticas urbanas permanentes.

A regularização fundiária passou a ser disciplinada pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual foi criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e função social da propriedade.<sup>117</sup> Mais tarde, a regularização foi abordada de forma específica pela Lei n.º 11.977/2009 que, ao tratar da regularização fundiária de interesse social, passou a disciplinar novos instrumentos jurídicos aptos à concretização do direito à moradia, como a concessão real de direito de uso e a usucapião coletiva, os quais trazem em seu bojo uma solução possível e necessária para regularização da questão habitacional.<sup>118</sup>

Após a Lei n.º 11.977/2009, que definitivamente passou a abordar detalhada e assumidamente a realidade fática, socioeconômica e jurídica das inúmeras ocupações do solo urbano, prevendo instrumentos jurídicos para a viabilização de ações políticas mais céleres e eficazes, como a criação de ZEIS e a concessão real de direito de uso, a exemplo do caso concreto que será abordado no último capítulo deste trabalho, foi possível observar a importância dos instrumentos apropriados para a definição de políticas públicas que possam realmente interferir no núcleo da sociedade brasileira menos favorecida economicamente.

Para Salles<sup>119</sup> a regularização fundiária é uma das primeiras políticas públicas a ser adotada pelo Município em favor da titulação dominial, transformando a posse irregular em propriedade ou posse regular, com poder de organizar as cidades e

---

<sup>116</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 30.

<sup>117</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017

<sup>118</sup> MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**: Política urbana e acesso por meio de regularização fundiária. Fórum: Belo Horizonte, 2010. p. 174.

<sup>119</sup> SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 131.

salvaguardar a população. O autor ressalta que a titulação não significa a mera legalização dos lotes, uma vez que essa titulação deverá englobar também toda a implementação de políticas socioeconômicas a fim de oferecer melhores condições de vida aos moradores, proporcionando-lhes saneamento, integridade, emprego, renda, lazer, todas as condições de sustentabilidade necessárias para a população.

Conforme observa Alfonsin<sup>120</sup>, essa titulação é uma das três partes da visão pluridimensional de regularização fundiária, eis que um processo regulatório do solo urbano, além de viabilizar a legalização da posse (titulação), passando o cidadão a dispor do pleno direito de morar, ou seja, amparado com a posse e a propriedade, deve acolher mais dois critérios: a melhoria do ambiente urbano e o resgate ético da cidade, assegurando a sustentabilidade urbana e ambiental e proporcionando a inserção social digna a todos os moradores.

Essa pluridimensão é de vital importância para a política urbana brasileira, uma vez que a população de baixa renda detém apenas a posse do imóvel, muitas vezes localizado em áreas preservadas ou de alto risco e em precárias condições de urbanização e habitação, como bem salientado por Melo<sup>121</sup>:

Esses assentamentos estão distantes de atender a quaisquer padrões urbanísticos e ambientais que traduzam a vida adequada para seus ocupantes, sem contar com impacto sobre o meio ambiente, pois não raro estão sobre áreas de preservação ambiental, beira de córregos e vales, mananciais ou mangues. Tais áreas, protegidas por leis ambientais, estão impedidas de serem ocupadas, edificadas, o que as faz ter pouco valor de mercado. Descuidadas pelo Poder Público e sem interesse mercadológico, restam vazias e, normalmente, abandonadas, representando a única opção de moradia para determinado grupo de pessoas que delas se socorrem indevidamente.

Nesse sentido, a legislação brasileira, socialmente interessada no desenvolvimento econômico e no bem-estar social, cria mecanismos jurídicos aptos para a efetivação de políticas públicas interessadas na organização do solo urbano, dando-se destaque para aqueles instrumentos disciplinados pelo Estatuto da Cidade<sup>122</sup>,

---

<sup>120</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 79.

<sup>121</sup> MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**: Política urbana e acesso por meio de regularização fundiária. Fórum: Belo Horizonte, 2010. p. 194.

<sup>122</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

pela Lei n.º 11.977/2009 (PMCMV)<sup>123</sup> e, mais recentemente, pela Lei n.º 13.465/2017<sup>124</sup>. São exemplos desses instrumentos as zonas de interesse social (ZEIS), a regularização fundiária (Reurb-S), a legitimação de posse e legitimação fundiária, alguns dos quais deles serão analisados individualmente neste trabalho.

Essa transformação social e jurídica brasileira foi iniciada com a redemocratização de 1998 e foi logo amparada por grandes avanços legislativos infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade e a Lei do assentamento irregular, intimamente incentivadas pelo (in)contestável conflito mundial delimitado entre uma economia capitalista globalizada e um Estado Social (políticas sociais) – ou seja, entre a propriedade privada e a função social da propriedade. Tal legislação passa a contribuir com os aspectos sociais na definição de propriedade privada, tendo por princípio que, numa perspectiva constitucional, a propriedade privada deve ter uma finalidade social, a fim de que a sua exploração possa contribuir para o combate da desigualdade social.

### 3.2 A INFLUÊNCIA DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, DA LEI DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV), DO ESTATUTO DA CIDADE E DA NOVA LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO NO BRASIL

Antes mesmo da Constituição de 1988, a fim de resolver o problema do aumento do número de loteamentos irregulares e clandestinos (favelas) que passaram a se instalar em todo o território brasileiro, o governo já buscava alternativas para o aprimoramento da legislação. Foi na década de 30, pelo Decreto-lei n.º 58/37 e pelo Decreto n.º 3.079/38, que o Brasil esboçou interesse em regulamentar a ocupação do solo urbano, passando a disciplinar sobre os projetos de

---

<sup>123</sup> BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...] e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>124</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2017.

parcelamento de solo. Iniciando-se, a partir de 1967, com o Decreto-lei n.º 271, o clamor por uma legislação que contemplasse a nova realidade urbana.<sup>125</sup>

Contudo, somente dez anos depois, em 1977, foi aprovado o Projeto de Lei que veio a se tornar a atual Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/79). Posteriormente, surge a Lei n.º 9.785/99, que alterou significativamente o parcelamento do solo urbano objetivando a facilitação do acesso à moradia digna, inclusive dispondo acerca da regularização fundiária de imóveis urbanos.<sup>126</sup>

A Lei do Parcelamento do Solo autorizava e transferia aos Municípios competência para a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos. Vale esclarecer que é considerado irregular aquele loteamento aprovado pelo Município, porém desprovido do registro imobiliário ou ainda executado em desacordo com a licença municipal; enquanto loteamento clandestino é aquele executado sem a prévia aprovação municipal. A lei não diferenciava loteamentos irregulares de clandestinos, apenas os equiparava sob a denominação de “*loteamento não regularizado - não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença*”. Isso significa que o poder público municipal, de modo administrativo, poderia e deveria regularizar as ocupações irregulares ou que permaneciam aguardando regularização e conseqüente transmissão para seus promitentes compradores.<sup>127</sup>

A partir da década de 80, fomentada essencialmente pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, se iniciou a regularização urbana no Brasil, possibilitando que o Poder Público passasse a criar programas para o enfrentamento da informalidade que as cidades e os grandes centros urbanos enfrentavam.<sup>128</sup> Esse processo ganhou força em 1988, com a edição da Constituição Federal, cujo art. 182 passou a traçar os objetivos da política de desenvolvimento urbano a ser implementada pelo Poder Público municipal, dispondo como

---

<sup>125</sup> ROMANINI, Anicoli. Parcelamento do solo urbano e loteamentos urbanísticos: Lei 6.766/79 e PL 3.057/2000. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela (orgs). **Estatuto da Cidade: Os desafios da cidade justa**. Passo fundo: IMED, 2011. p. 161.

<sup>126</sup> Ibidem, p. 168-172.

<sup>127</sup> SILVA, José Marcelo Tossi. Registro de parcelamento regularizado (no Estado de São Paulo). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 38-61, jan./jun. 2007. p. 61.

<sup>128</sup> FERNANDES, Edesio. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004. p. 247.

competência do Estado: “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>129</sup>

Com o objetivo constitucional de desenvolvimento da função social da cidade e em cumprimento à função estatal de implementação da dignidade humana e do direito à moradia, os avanços legislativos continuaram a emergir. Dessa forma, com fulcro nos preceitos do Estado Social, em 2001, é editado o chamado Estatuto da Cidade<sup>130</sup>, o qual veio regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, trazendo, dentre suas diretrizes, o planejamento e o desenvolvimento das cidades, como forma de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano.<sup>131</sup>

O Estatuto também veio disciplinar o crescimento urbano informal e desordenado, no que diz respeito à disposição dos instrumentos de políticas públicas, dentre estes a regularização fundiária. Dessa forma, atualmente, a regularização fundiária é uma política pública com capacidade jurídica, urbanística, ambiental e social competente para a implementação do direito à moradia e do desenvolvimento das funções sociais da cidade.<sup>132</sup>

Além da regularização fundiária, outros instrumentos foram primordiais para o desenvolvimento urbanístico no Brasil, valendo citar o plano diretor, também descrito no art. 4º do Estatuto da Cidade como instrumento de implementação de políticas públicas municipais.<sup>133</sup>

A importância e a responsabilidade dos Municípios brasileiros para o desenvolvimento urbano e para as limitações urbanísticas já haviam sido esboçadas pelos Decretos-lei n.ºs 58/37 e 271/67, o que foi fortemente mantido pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, a qual amplamente outorgou aos Municípios a legitimidade para regularizar aqueles loteamentos irregulares e/ou clandestinos, com o

---

<sup>129</sup> SILVA, José Marcelo Tossi. Registro de parcelamento regularizado (no Estado de São Paulo). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 38-61, jan./jun. 2007.

<sup>130</sup> Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>131</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016.

<sup>132</sup> RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana**: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2013. p. 26.

<sup>133</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

intuito de manter a ordem urbanística e proteger os direitos do cidadão adquirente de uma propriedade.<sup>134</sup>

Cada Município brasileiro, independentemente do número de habitantes, a fim de atender aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, assim como possibilitar a implementação de políticas públicas urbanas, deve dispor quanto à aprovação do Plano Diretor e estabelecer diretrizes gerais de ocupação do território. Tais medidas são necessárias para que os Municípios, aliados aos Estados e à União, através de instrumentos políticos e jurídicos, possam combater a pobreza, promover a integração social dos setores desfavorecidos e desenvolver o planejamento do solo urbano, tendo sempre como fator principal o atendimento ao princípio constitucional da efetivação da função da propriedade e das cidades.<sup>135</sup>

Obedecendo aos objetivos traçados pelo Estatuto da Cidade, em 2009, foi publicada a Lei n.º 11.977, denominada Lei do “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Novamente, o legislador infraconstitucional estabeleceu que cabe, preponderantemente, ao Poder Público iniciar o procedimento regulatório e, mesmo que iniciado por um particular ou entidades civis, obrigatoriamente é de competência municipal a sua regulamentação e aprovação, conforme consta no art. 53 de referida Lei.<sup>136</sup>

Como visto, desde a década de 30, a Legislação brasileira apresenta preocupação com a ocupação do solo urbano, passando a delinear e legitimar ao Poder Público Municipal diretrizes para a promoção da regularização do solo urbano; posteriormente ratificada com a edição do Estatuto da Cidade de 2001, da Lei sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e, recentemente, com a Lei n.º 13.465/2017.

Embora as duas primeiras leis tenham tido por objetivo promover o desenvolvimento urbano e a regularização de assentamentos de interesse social, não significa que se tenha alcançado uma melhora na situação das cidades (metrópoles) brasileiras. Em um período marcado pelo crescimento mundial, no Brasil, mesmo com o grande aporte de valores investidos pelo Estado em programas

---

<sup>134</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

<sup>135</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 135-137.

<sup>136</sup> BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV [...], e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

de inclusão social e fomento à moradia, os rumos do crescimento das construções urbanas permanecem delineados pelo mercado imobiliário predatório. Tal situação é potencializada pelas oportunidades de investimentos financiados pelo próprio governo através de políticas públicas aparentemente e emergencialmente resolutivas – como o caso dos programas voltados e balizados pela Lei do Programa Minha Casa Minha Vida. Contudo, o crescimento das cidades brasileiras se mantém vinculado à lógica dos investimentos, onde os fundos públicos subsidiam a produção e a expansão do mercado imobiliário, fomentando a especulação imobiliária e as doações de campanhas eleitorais milionárias, de modo que o crescimento urbano sustentável e a preservação ambiental são incluídos num segundo plano.<sup>137</sup>

Tendo em vista essa situação de aparente crescimento urbano sustentável e subsidiado pelo Poder Estatal, Souza Neto<sup>138</sup> argumenta que o Brasil vive um *presidencialismo de coalizão em crise*:

Para além das críticas que se possam dirigir à moralidade desse tipo de atuação, é preciso reconhecer que esses parlamentares também exercem funções no sistema. A ausência de compromissos ideológicos profundos permite que tais parlamentares integrem blocos governamentais majoritários de diferentes orientações ideológicas. Como não possuem uma orientação programática marcada, acabam contribuindo para garantir a governabilidade.

Nesse círculo de continuidade governamental favorável para todos os políticos eleitos, se difundem as práticas viciosas, principalmente de financiamentos de campanhas, com interesse tão somente no aprimoramento do sistema, ou seja, na expansão e solidificação desse vicioso presidencialismo de coalizão. Conforme observa Souza Neto<sup>139</sup>, “o presidencialismo de coalizão e o financiamento empresarial de campanhas eleitorais integram uma mistura tóxica, que não pode se perpetuar”.

Segundo Fernando Limongi, cientista político brasileiro, professor do departamento de Ciência política da Universidade de São Paulo (USP), o sistema brasileiro é semelhante aos governos parlamentaristas, pois o governo controla a produção legislativa e esse controle se deve ao poder de agenda e ao apoio da

---

<sup>137</sup> MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

<sup>138</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Presidencialismo de coalização em crise. **Jota** [Jornal online], Rio de Janeiro, 13 mar. 2015. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/presidencialismo-de-coalizacao-em-crise-13032015>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

maioria.<sup>140</sup> Atualmente, nesse jogo de coalizão de interesses, marcado por quatro governos petistas e a assunção do governo Temer, economistas liberais incitam a ideia populista de que, superada a crise política, se faz necessário o ajuste econômico com a libertação de políticas sociais. O Brasil vive um momento histórico, onde a redução de gastos orçamentários tem resultado na perda de inúmeros direitos sociais, dentre eles trabalhistas e previdenciários, incluindo-se investimentos na saúde, na educação e na moradia.<sup>141</sup>

As políticas sociais engajadas na implementação do direito à moradia, estagnadas desde a época do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964, foram fortemente incentivadas com a edição da Lei n.º 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), permitindo a obtenção de investimentos no interesse social habitacional. Contudo, seguiu-se um processo de esvaziamento das políticas com fins sociais, principalmente com o programa PMCMV de 2009, o qual retira do SNHIS o foco político habitacional e transforma, pela primeira vez, a política pública habitacional em um modelo de mercantilização do bem, baseado na oferta da moradia. Inicia-se então um período onde a oferta se baseia na transferência da propriedade do bem, acarretando no desvio dos objetivos sociais do programa, ou seja, de efetivar o direito à moradia adequada, uma vez que passa a beneficiar pessoas fora da faixa de renda e aquece o mercado imobiliário, resultando na grande elevação dos preços da terra.<sup>142</sup>

A partir da Lei n.º 11.977/2009, com o avanço do PMCMV, a política habitacional, mais do que nunca, passou a ser centralizada pelo Governo Federal, resultando na progressiva exclusão da participação municipal nos programas habitacionais. Em consequência ao fortalecimento do PMCMV, o qual parece ser mais eficiente e ágil na entrega dos produtos habitacionais, ocorre o enfraquecimento de programas de urbanização municipais, como a urbanização das favelas, que vinha sendo a principal ação da política habitacional

---

<sup>140</sup> COSTA, Amanda; OLIVEIRA, Isadora; TEIXEIRA, Naiara. Como o presidencialismo de coalizão influenciou a crise política brasileira. **Jornalismo Especializado**, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://jornalismoespecializadounesp.wordpress.com/2016/10/14/como-o-presidencialismo-de-coalizao-influenciou-a-crise-politica-brasileira/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>141</sup> CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 09 maio 2016. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/direito-a-moradia-no-brasil-retrocessos-em-um-contexto-de-crise/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>142</sup> Ibidem.

desenvolvida pelos governos locais. Disso resulta o notório processo de deslegitimação do direito à moradia das populações residentes em assentamentos precários, as quais vinham se beneficiando de programas advindos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Tal situação permanece ocorrendo, haja vista o anúncio de nova etapa do PMCMV e o silêncio em relação aos programas para favelas, o que representa forte ameaça ao direito à moradia.<sup>143</sup>

Devido à atual conjuntura política brasileira, Cardoso<sup>144</sup> alerta sobre a possibilidade de

[...] que as políticas urbana e habitacional voltem a ser vistas como possibilidades estratégicas de negociação de apoio parlamentar e de constituição de maiorias para a aprovação de medidas que certamente terão caráter altamente impopular. Nesse quadro, a política habitacional voltaria a apresentar o caráter clientelista, fragmentado e disperso, com pouco impacto efetivo sobre o déficit e a precariedade habitacionais que a caracterizou em vários momentos da nossa história política.

Nesse sentido, segundo Smolka<sup>145</sup>, um dos motivos de a população de baixa renda não ter acesso à moradia digna, com urbanização adequada e titulação do solo, é a regulamentação elitista das políticas habitacionais, situação que se intensifica com a ausência de programas adequados para o atendimento da população carente e o alto custo do solo urbano.

Aos assumir essas características, as políticas habitacionais passaram a atingir clientes específicos, com fins preestabelecidos por uma economia capitalista, beneficiando grupos econômicos patrocinadores em detrimento da população de baixa renda, deixando de trazer impacto positivo ao déficit habitacional brasileiro. Conforme relatam Mello e Spektor<sup>146</sup>:

[...] os deputados e senadores brasileiros não se empenham em implementar a agenda majoritária que sufraga o presidente. Em vez disso

<sup>143</sup> CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 09 maio 2016. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/direito-a-moradia-no-brasil-retrocessos-em-um-contexto-de-crise/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> SMOLKA, Martim. **Regularização da ocupação do solo urbano**: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. Cadernos do IPPUR, 2002. Disponível em: <[https://ecitydoc.com/download/lendo-iab-rj\\_pdf](https://ecitydoc.com/download/lendo-iab-rj_pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018. p. 67.

<sup>146</sup> MELLO, Eduardo; SPECTOR, Matias. Presidencialismo de coalizão condena país ao atraso, dizem pesquisadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/12/1939782-presidencialismo-de-coalizacao-condena-pais-ao-atraso-como-mostra-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

dedicam-se, acima de tudo, a responder às demandas de sua base eleitoral local, sem preocupação específica com a produção de bem-estar para a maioria.

As projeções políticas de Adauto Lucio Cardoso e as conclusões jurídicas de Martim Smolka podem ser observadas na polêmica Lei n.º 13.465/2017, que do mesmo modo que veio a beneficiar aqueles mais necessitados, na medida em que disciplinou instrumentos mais céleres e desburocratizados para a legitimação fundiária, também acabou privilegiando situações sem cunho social, como a consolidação de ocupações irregulares de populações de alta renda localizadas em áreas de preservação permanente e a autorização para a formalização de condomínios fechados de alto padrão.

### 3.3 O RECONHECIMENTO DO INSTRUMENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO - PROJETO MORE LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ADOTADOS POR OUTROS ESTADOS BRASILEIROS

Partindo da premissa legal originariamente disposta nos Decretos-lei n.ºs 58/37 e 271/67, os quais concedem aos Registros Imóveis - ente prestador de serviço público com características privadas<sup>147</sup> - o encargo de, no âmbito técnico-administrativo, garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, passou a assumir e gerir influente função nos trâmites e procedimentos legais regulamentares para a concretização das políticas públicas de implementação de regularização fundiária de interesse social.

Como exemplo de dispositivos infraconstitucionais que outorgam essa aptidão administrativa aos Registros de Imóveis de todo o País, podem-se citar os Decretos n.ºs 58/37 e 271/67, que surgiram principalmente para controlar o crescente desenvolvimento de loteamentos, garantir a segurança jurídica aos compradores e dispor acerca da responsabilidade dos loteadores. Esses textos legislativos já atribuíam aos Registros de Imóveis a competência de receber, depositar e publicizar toda a

---

<sup>147</sup> CF/88, Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, da Constituição Federal da República. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016).

documentação que compreende o loteamento<sup>148</sup>; e de providenciar extrajudicialmente a intimação do devedor para adimplir o contrato, sob pena de rescisão contratual<sup>149</sup>; assim como responsabilizava o Registro de Imóveis pelo depósito dos contratos de empréstimos para construção dos lotes financiados, nos termos do Decreto n.º 58/37<sup>150</sup>.

Essa influência legislativa da desjudicialização dos procedimentos em geral de loteamentos urbanos, bem como a competência do Registro de Imóveis como órgão legal para o processamento e execução dos contratos e regularização das ocupações urbanas, vem sendo tonificada com o passar dos anos, inclusive revigorada pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, pela Lei PMCMV e, mais recentemente, pela Lei n.º 13.465/2017.

Sobre a história do registro de imóveis no Brasil, Carvalho<sup>151</sup> ressalta que:

O registro de imóveis só poderia aparecer no Brasil quando o território se encontrasse povoado a tal ponto que começasse a ganhar interesse o conhecimento da extensão de cada gleba particular, bem como a certeza de sua propriedade, a fim de protegê-la contra eventual usurpação e utilizá-la ainda como base natural de crédito.

Considerando a importância da atividade do registro de imóveis para a implementação de políticas públicas, em 1995 a Corregedoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CGJ/RS), então órgão de fiscalização e organização estatal dos bancos imobiliários do Estado, iniciou um trabalho denominado Projeto *More Legal*, que persiste até a data de hoje.

<sup>148</sup> “Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva: [...]” (BRASIL. **Decreto-Lei n.º 37, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2018; BRASIL. **Decreto-Lei n.º 217, 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2018).

<sup>149</sup> Art. 14. Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor. § 1º Para êste efeito será êle intimado a requerimento do compromitente, pelo oficial do registo a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, juros convencionados e custas da intimação. (BRASIL. **Decreto-Lei n.º 37, op. cit.**).

<sup>150</sup> Art. 18. Os proprietários ou co-proprietários dos terrenos urbanos loteados a prestação, na forma desta lei, que se dispuzerem a fornecer aos compromissários, por empréstimo, recursos para a construção do prédio, nos lotes comprometidos, ou tomá-la por empreitada, por conta dos compromissários, depositarão no cartório do Registo Imobiliário um memorial indicando as condições gerais do empréstimo ou da empreitada e da amortização da dívida em prestações. (Ibidem).

<sup>151</sup> CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 7.

O procedimento extrajudicial-administrativo denominado *More Legal* tem como objetivo principal promover o registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento de imóveis urbanos ou urbanizados, incluindo situações de condomínio, ainda que localizados em zona rural, em todas as comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas<sup>152</sup>. Desde sua primeira edição, divulgada no Provimento CGJ/RS n.º 39/95, o programa sofreu quatro alterações trazidas pelos provimentos n.º 17/99 e 28/04, que instituíram os *More Legal 2* e *3*. Atualmente o programa está disposto no Provimento CGJ/RS n.º 21 de 2011, chamado de *More Legal IV*.

Para Paiva<sup>153</sup>, o denominado *Projeto More Legal* tem grande relevância para o Estado do Rio Grande Sul, eis que visa à regularização fundiária de inúmeras áreas clandestinas e em situação consolidada. Além disso, o Projeto também foi um marco regulatório importantíssimo e influenciador na fixação das diretrizes de elaboração da Lei n.º 9.785 de 1999, que alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Dentre os inúmeros benefícios trazidos pelo Projeto para a sociedade, pode-se citar: coibir a formação e aglomerações de propriedades informais, regularizar qualquer imóvel, ainda que rural ou em condomínio, viabilizar a regularização total ou parcial de uma área, como quadra ou lotes, conferir o direito de propriedade para posseiros, via de regra, irregulares, transformando o imóvel em patrimônio alienável, possibilitando assim o acesso ao crédito e, por fim, incrementar a economia pela inserção e circulação de novos negócios imobiliários.

Uma das inovações e pioneirismo desse regramento administrativo foi o art. 512, §3º e seguintes, o qual, a partir da Lei n.º 11.977/09 e, recentemente, com a Lei n.º 13.465/17, passou a sofrer restrições na sua aplicabilidade, posto que a matéria atinente à regularização de interesse social, como apresentado no capítulo anterior, passou a ser disciplinada e a conter procedimento próprio, ou seja, aquele disciplinado pelo art. 28 e seguintes da Lei n.º 13.465/17.

Ao contrário do que a legislação vigente disciplinava, ou seja, de que os loteamentos devem ser legalizados mediante aprovação prévia municipal, por meio de uma pessoa responsável (um loteador), o primeiro *More Legal*, editado em 1995, portanto anterior às alterações legislativas pertinentes à regularização fundiária – Lei

---

<sup>152</sup> Art. 511 e 512 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>153</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto “More Legal”**. Painel apresentado durante o Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=220>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

n.º 9.785/99, Lei do Estatuto da Cidade de 2001 e Lei n.º 11.977/09 –, objetivava regularizar situações consolidadas, independentemente da origem e da situação jurídica da ocupação da área. Tal situação encontra-se definida no § 1º, do art. 512 da CNNR-CGJ/RS, que assim dispõe:

Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.<sup>154</sup>

Contudo, conforme observado por Maricato<sup>155</sup>, em 1995, coincidentemente ano da edição do primeiro projeto *More Legal* no Estado do Rio Grande do Sul (medida essa de grande valia para urbanização e regularização do solo gaúcho), a Lei do Parcelamento do Solo Urbano não refletiu apenas consequências positivas para a cidade, mas, ao revés, diminuiu a oferta de imóveis para a população de baixa renda nos grandes centros urbanos. Pois, na mesma medida que fortaleceu o mercado capitalista formal, evitando ocupações irregulares de solo urbano, trouxe para a população trabalhadora e mais carente inviabilidade econômica de adquirir lotes regulares e diminuiu a oferta de lotes irregulares, aqueles com certa facilidade de aquisição por trabalhadores menos favorecidos economicamente.

Do mesmo modo que o Estado do Rio Grande do Sul, outros Estados Federativos, através da administração pública indireta, também passaram a disciplinar regramentos referentes à regularização fundiária. Em São Paulo, a Corregedoria Geral de Justiça editou *Normas de Serviço*, apresentando duas peculiaridades formais: primeiro, que o loteamento irregular comprovadamente tivesse sido parcelado antes da Lei n.º 6.766/79, ou seja, presumisse que o loteamento tenha um pré-cadastro ou uma inscrição de aprovação municipal de projeto pretérita ao ano de 1979; segundo, que todos os lotes já tivessem sido alienados, portanto exige-se a existência de onerações aos ocupantes, estas duas características denotam claramente a ocupação de loteamentos

<sup>154</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**: instituída pelo Provimento n.º 32/06-CGJ. Atualizada até o Provimento n.º 002/2016-CGJ (janeiro/2016). Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR\\_CGJ\\_Janeiro\\_2016\\_Provimento\\_002\\_2016.pdf](https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR_CGJ_Janeiro_2016_Provimento_002_2016.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>155</sup> MARICATO, Erminia. Urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 278.

inicializados, mas que por algum motivo legal ou físico não se perfectilizaram jurídica, tão somente se realizando e se concretizando fisicamente; claramente a CGJ-SP exclui a ocupação de solo irregular de modo clandestino e que tenha ocorrido gratuitamente por seus ocupantes.<sup>156</sup>

Atualmente, referidas *Normas de Serviço Cartório Extrajudiciais* do Estado de São Paulo têm texto similar ao disposto na *Consolidação Normativa* da Corregedoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que deixou de apresentar as duas citadas restrições e passou a dispor sobre o registro da regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos por destinação, ainda que cadastrados como rural, e a conferir titulação a seus ocupantes. Dessa forma, os atos normativos editados buscam garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Estado de Pernambuco também passou a disciplinar e regulamentar administrativamente o procedimento de regularização do solo urbano, inclusive classificou e tipificou os tipos de loteamentos conforme a data de sua aprovação ou de sua execução. A Corregedoria-Geral de Pernambuco editou o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro que, do mesmo modo que os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, além de tratar da regularização, também enquadra os parcelamentos ilegais, clandestinos ou irregulares que se encontrem em áreas já urbanizadas e que representem situação consolidada de caráter irreversível como passível de regularização. Tal procedimento se dá nos casos de situações devidamente certificadas pela prefeitura municipal, cuja data de aprovação ou execução seja anterior à Lei n.º 6.766/79, e ainda que se enquadrem nos moldes da regularização disposta pela Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida de 2009.<sup>157</sup>

O Código de Normas de Pernambuco, nas subseções V e VI, abrangeu dois temas relevantes. A subseção V dispõe quanto à regularização de áreas públicas e conjuntos habitacionais resultantes dos programas de governo das décadas de 80 e 90, em todo o território brasileiro. Quanto à regularização de áreas públicas, tão

---

<sup>156</sup> SILVA, José Marcelo Tossi. Registro de parcelamento regularizado (no Estado de São Paulo). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 38-61, jan./jun. 2007. p. 47.

<sup>157</sup> PERNAMBUCO. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de normas dos serviços notariais e de registros do Estado de Pernambuco**. Recife: ARIPE, 2016. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/1101020/Codigo+de+Normas+atual.+at%C3%A9+Prov+06.pdf/f377f42c-3d16-da7d-e5be-44dd9a777def>>. Acesso em: 10 out. 2017.

somente informou a possibilidade dessa regularização, desde que existente uma desafetação da propriedade de domínio público, e que este documento esteja transcrito no Registro de Imóveis, obedecendo ao Estatuto da Cidade, ao Decreto-Lei n.º 271/1967 e à Medida Provisória n.º 2.220/2001. Aqui se faz importante frisar recente alteração legislativa trazida pela Lei n.º 13.465/2017, que também dispõe quanto à regularização de áreas públicas e que altera significativamente a Medida Provisória n.º 2.220/2001. Já a subseção VI trata sobre a Regularização de Parcelamento do Solo dos Conjuntos Habitacionais (COHAB), trazendo significativos avanços e facilidades legais administrativas para que os mutuários, aqueles classificados como população de baixa renda, possam averbar e transcrever o imóvel para sua propriedade.<sup>158</sup>

O Estado de Santa Catarina foi mais sucinto ao tratar dos loteamentos irregulares e clandestinos, destinando-lhes tão somente alguns artigos das seções I e III do capítulo X do Código de Normas, limitando-se a conceituar o que seria loteamento clandestino e o procedimento para sua regularização administrativa perante o Registro de Imóveis. Resumidamente, no art. 717 dispôs que cabe ao Oficial imobiliário noticiar ao Ministério Público e que, quando sua regularização se der por iniciativa do Poder Público Municipal, este loteamento terá um processo de registro especial, o qual fica dispensado dos requisitos legais, como a apresentação das certidões negativas e a anuência do cônjuge do loteador, conforme consta no art. 721. Por fim, na seção III, traz os depósitos que poderão ser realizados perante o banco imobiliário quando o loteamento não se encontrar regularizado nos termos do art. 38 da Lei n.º 6.766/79, passando a disciplinar o procedimento cartorário para receber os depósitos das parcelas mensais dos promitentes compradores de imóvel pendente de regularização.<sup>159</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, o regramento quanto aos loteamentos clandestinos está disposto na Consolidação Normativa - parte extrajudicial. Do mesmo modo que no Estado de Santa Catarina, o regramento fluminense deixou de regulamentar o procedimento regulatório administrativo de loteamentos ou

---

<sup>158</sup> PERNAMBUCO. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de normas dos serviços notariais e de registros do Estado de Pernambuco**. Recife: ARIPE, 2016. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/1101020/Codigo+de+Normas+atual.+at%C3%A9+Prov+06.pdf/f377f42c-3d16-da7d-e5be-44dd9a777def>>. Acesso em: 10 out. 2017.

<sup>159</sup> SANTA CATARINA. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**. Atualizado até o Provimento n.º 18, de 23 de novembro de 2017. Florianópolis, 2017. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/liberada/cncgj.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

parcelamentos do solo já consolidados, tão somente disciplinando acerca da iniciativa pública em gerir os loteamentos irregulares nos moldes do art. 40 da Lei n.º 6.766/79, tratando sobre o modo da realização dos depósitos junto ao Registro de Imóveis e, na seção II do capítulo XI, dispondo sobre a responsabilidade do registrador público imobiliário em fiscalizar possíveis vendas de frações ideais concomitantes, que possam caracterizar um modo irregular de loteamento.<sup>160</sup>

O Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Paraná<sup>161</sup> apresenta normatização atualizada referente às serventias de natureza extrajudicial, tendo sido inicialmente instituído pelo Provimento n.º 249/2013 e posteriormente alterado e atualizado pelo Provimento n.º 270/2017, o qual revogou integralmente a Seção 11<sup>162</sup> das disposições referentes à Regularização Fundiária Urbana, em consonância com as novas disposições legais contidas na Lei n.º 13.465/2017 e em obediência ao conteúdo procedimental e às regras contidas no Provimento n.º 44/2015<sup>163</sup>, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Importante destacar a referência feita pela Corregedoria Estadual do Paraná quanto ao regramento estabelecido pelo Provimento n.º 44/2015 do CNJ, o qual disciplina o processo de regularização fundiária a nível nacional, deixando a competência estadual das Corregedorias Gerais da Justiça para legislar acerca de peculiaridades locais. Há ali citações como as seguintes: “Art. 21. As normas concernentes à regularização fundiária de interesse social aplicam-se, no que couber, à regularização fundiária de interesse específico, prevista no art. 47, VIII, da

---

<sup>160</sup> RIO DE JANEIRO. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação normativa:** Parte extrajudicial. Atualizada até 31 de novembro de 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038412/cncgj-extrajudicial.pdf?v01>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>161</sup> PARANÁ. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas:** Foro extrajudicial. Instituído pelo Provimento n.º 249/2013, alterado e atualizado até o Provimento n.º 270/2017. Curitiba, 2013. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/0/Texto+Final+-+Publica%C3%A7%C3%A3o+-+ARTIGOS+COM+EFEITO+SUSPENSO.pdf/795115ef-f0d5-cca9-f594-49a83dc86425>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

<sup>162</sup> SEÇÃO 11 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. “Art. 593. Na hipótese de registro de regularização fundiária urbana, aplicam-se as disposições contidas no Provimento n.º 44, de 18 de março de 2015, da Corregedoria Nacional de Justiça. Ver: Lei n. 13.465, de 11.07.2017. Parágrafo único. Suprimido. Art. 594. Suprimido. Art. 595. Suprimido. Art. 596. Suprimido. Art. 597. Suprimido. Art. 598. Suprimido. Art. 599. Suprimido.”

<sup>163</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 44, de 18 de março de 2015.** Estabelece normas gerais para o registro de regularização fundiária. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2018.

Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009<sup>164</sup>, observando que o referido dispositivo foi revogado pela legislação referente às Reurb-E constantes da Lei n.º 13.465/2017.

Administrativamente a Corregedoria-Geral Paranaense manteve, mesmo após a edição da nova regularização fundiária e seus instrumentos jurídicos procedimentais, a seção 12 do Código de Normas Extrajudiciais que se refere à regularização de loteamentos destinados às classes de menor renda, trazendo procedimento bastante simplificado e com base na legislação infraconstitucional (Lei n.º 6.766/1979 e Lei n.º 9.785/1999), principalmente enfatizando a transmissão através do registro dos contratos de promessa e cessão de promessa nos moldes do art. 26 da Lei n.º 6.766/79. Nesse sentido, sustenta-se que estas disposições (seção 12) devam ser interpretadas em consonância à nova lei infraconstitucional.<sup>165</sup>

Por sua vez, o Estado do Mato Grosso, mesmo ainda não dispendo de um Código de Normas Administrativas atualizado em harmonia com a nova Lei de 2017, através do Provimento n.º 40/2016, denominado de Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria Geral da Justiça do foro extrajudicial, do art. 1794 até o art. 1834, apresenta disposições extremamente abrangentes e detalhadas sobre a demarcação urbanística, abertura e regularização em áreas públicas, legitimação de posse. Inclusive, em suas disposições introdutórias da regularização fundiária, o art. 1797, §3º, prevê que os procedimentos para regularização tanto de imóveis urbanos quanto rurais serão processados exclusivamente no Registro de Imóveis, independentemente de manifestação judicial, regramento que axiologicamente observa a nova regularização disposta em 2017, a qual tem verbalização para a adoção de práticas e procedimentos desjudicializados. Já o art. 1800 do Código de normas do Mato Grosso dispõe que as regularizações de interesse social, agora denominadas de Reurb-S (a partir da Lei n.º 13.465/2017 – regularização fundiária de interesse social), observarão o disposto na Lei n.º 11.977/2009, cabendo, nesse caso, efetuar-se uma atualização, a fim de que as normas administrativas possam satisfazer o sentido e o alcance atual da legislação infraconstitucional, uma vez que

---

<sup>164</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para o registro de regularização fundiária. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2018.

<sup>165</sup> PARANÁ. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**: Foro extrajudicial. Instituído pelo Provimento n.º 249/2013, alterado e atualizado até o Provimento n.º 270/2017. Curitiba, 2013. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/0/Texto+Final+-+Publica%C3%A7%C3%A3o+-+ARTIGOS+COM+EFEITO+SUSPENSO.pdf/795115ef-f0d5-cca9-f594-49a83dc86425>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

as regras quanto à regularização, constantes da Lei n.º 11.977, foram integralmente revogadas.<sup>166</sup>

A Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, através do Provimento n.º 260/2013, mesmo tendo sofrido inúmeras atualizações em 2017 e 2018, não alterou os dispositivos referentes à regularização fundiária. O assunto “regularização fundiária” é abordado de modo muito semelhante ao Código de Normas do Estado do Mato Grosso, acima citado, dispondo no início sobre os assentamentos urbanos, primando pelo procedimento na esfera extrajudicial do Registro de Imóveis, sem a obrigatoriedade de manifestação judicial, ou do Ministério Público, remetendo o Código de Normas às regras da Lei n.º 11.977/2009. Todo o procedimento geral (extrajudicial) do registro do projeto de regularização fundiária é abordado de modo bastante didático, constante em seções próprias artigos sobre a demarcação urbanística, abertura e regularização em áreas públicas, legitimação de posse.<sup>167</sup>

O Distrito Federal, em 2013, quando da atualização do Provimento Geral, na seção que trata do registro de parcelamento de solo por interesse social, em seu art. 196, § 3º, regulamentou que as regularizações e conseqüentemente os registros somente poderiam ser realizados nas áreas que constem da Tabela dos Parcelamentos Urbanos Informais já implantados até a data de 30 de maio de 2007. Contudo, no artigo seguinte, amplia essa restrição dispondo que toda a situação de ocupação já consolidada, a qual será decretada pelo Poder Público competente, permite sofrer, pelo registrador de imóveis, o ato de parcelamento, desde que atendidas as exigências do Provimento, como, por exemplo, o projeto urbanístico aprovado pelo Distrito Federal e o comprovante da expedição de licença ambiental de instalação ou de operação.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> MATO GROSSO. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação das Normas Gerais:** Foro extrajudicial. Provimento n.º 40/2016. Dispõe sobre a 2ª edição da CNGCE - Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria Geral da Justiça do Foro Extrajudicial. Cuiabá, 2016. Disponível em: <<http://corregedoria.tjmt.jus.br/arquivo/3e0aed37-9157-4b3a-98f6-30116681ad5e/cngc-extrajudicial-pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>167</sup> MINAS GERAIS. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento n.º 260/CGJ/2013.** Codifica os atos normativos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais relativos aos serviços notariais e de registro. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>168</sup> DISTRITO FEDERAL. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento Geral da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal Aplicado aos Serviços Notariais e de Registro.** Estabelece normas e instruções destinadas à uniformização, esclarecimento e orientação quanto aos dispositivos legais aplicáveis aos serviços notariais e de registro do Distrito Federal. Brasília, 30 de dezembro de 2009. Atualizado em 28 fev. 2013. Disponível em: <[http://www.irib.org.br/files/obra/Cdigo\\_de\\_Normas\\_TJ\\_DF.pdf](http://www.irib.org.br/files/obra/Cdigo_de_Normas_TJ_DF.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

O Estado de Goiás, completamente diferente dos demais Estados já analisados, através da Corregedoria-Geral da Justiça, instituiu um Programa de Regularização Fundiária, inclusive dispendo sobre seus integrantes, suas atribuições e todo o procedimento legal a ser adotado pelo Estado, pelas prefeituras municipais e pelos Registros de Imóveis. Segundo o art. 127 do referido Programa, o grupo da regularização será composto pelo Corregedor-Geral, um Juiz Auxiliar, um Assessor de Orientação e Correição e dois Assessores Correicionais da Corregedoria-Geral da Justiça, um Oficial de Registro de Imóveis e um representante da Agência de Habitação do Estado de Goiás (AGEHAB). Este grupo será organizado e competentemente direcionado a fim de que o Poder Executivo, mediante decreto, determine as áreas de interesse social para regularização, a envolver a participação, inclusive, do Tabelião de Notas local, atribuindo-lhe responsabilidade pela elaboração de contratos e o arquivamento destes em sua serventia. Além disso, por se tratar de um Programa de Regularização Fundiária pioneiro no referido Estado, a fim de minimizar custos e despesas, dispensa-se o reconhecimento de firmas das partes contratantes e testemunhas, assim como o pagamento das custas e da taxa judiciária.<sup>169</sup>

O Estado do Espírito Santo, por sua vez, apresenta um Código Unificado, o qual dispõe acerca dos assuntos judiciais e extrajudiciais, cujo teor se encontra atualizado até o Provimento da n.º 18/2017 da Corregedoria-Geral de Justiça, publicado em 18 de setembro de 2017. No tocante à regularização fundiária, o referido Código é bastante sucinto, tratando o assunto no capítulo denominado “Regularização de loteamentos clandestinos e irregulares”, o qual inicia sua abordagem com o art. 1.249, *caput* e parágrafo único, o qual prevê que “não será regularizado loteamento clandestino que ainda contenha lote não alienado, nem compromissado”, sendo que “cabe ao Município apresentar a relação de todos os adquirentes, compromissários compradores ou cessionários dos lotes”<sup>170</sup>. Vale destacar que o referido dispositivo se mostra bastante ineficaz, uma vez que os Municípios não dispõem de um cadastro atualizado organizado e, muitas vezes, não

---

<sup>169</sup> GOIÁS. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial**. Atualizado até o Provimento n.º 31/2016. Goiânia, 2017. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/tjdocs/documentos/448404>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>170</sup> ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**. Atualizado até o Provimento CGJES 18/2017. Vitória, 18 set. 2017. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/corregedoria/wp-content/uploads/2016/06/CN-Atualizado-at%C3%A9-Provimento-18.2017.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

têm nem mesmo institucionalmente algum setor ou órgão que possa adotar as medidas necessárias para que todos os lotes objeto de regularização fundiária sejam devidamente transferidos para seus verdadeiros ocupantes.

Assim, de modo exemplificativo foram citadas as regras jurídico-administrativas de alguns Estados da federação e do Distrito Federal referentes à regularização fundiária do solo urbano.

Para Reschke<sup>171</sup>, em sua competência administrativa, a implementação de uma regularização fundiária se divide em três aspectos essenciais: (a) administrativo - dedicado à busca da documentação pertinente para o embasamento do pedido extrajudicial; (b) urbanístico - condiz com a aprovação perante os órgãos competentes (Municipais, Estaduais ou Federais); e (c) registral - se refere à retificação imobiliária e ao procedimento necessário para viabilizar a transmissão da titularidade das glebas, através do registro regular do loteamento. Uma vez exaurida a esfera administrativa, permanecendo a irregularidade, se faz necessário o ajuizamento de ações judiciais, sendo que o melhor remédio à disposição da municipalidade é a ação civil pública, reforçada pelo Estatuto da Cidade.

Seguindo a premissa de que o registro de imóveis é de grande valia para todo o procedimento administrativo na efetivação das regularizações fundiárias, notoriamente diversas Corregedorias Gerais de Justiça, na qualidade de fiscais e gerenciadoras legais de todos os bancos imobiliários do País, passaram a regulamentar o procedimento extrajudicial para efetivação do parcelamento do solo através da regularização fundiária ou outros institutos jurídicos com diferentes nomenclaturas que compreendem o processo administrativo para a regularização do título e da posse da propriedade. Tal procedimento tem por objetivo atender, especialmente, aquela população que reside em áreas desprovidas de titulação e infraestrutura mínima, buscando contemplar a dignidade humana e o direito fundamental à moradia. Nesse sentido, Dantas<sup>172</sup> traz como exemplo o Código de Normas do Estado de Santa Catarina, o qual, além de enfatizar a importância do

---

<sup>171</sup> RESCHKE, Leila Maria et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 5., Manaus, 2008. **Anais** Porto Alegre: Magister, IBDU, 2009. p.29-42. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/anais-v-congresso-de-direito-urban%C3%ADstico-manaus-2008/194.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018. p. 31.

<sup>172</sup> DANTAS, Buzaglo. **O registro de parcelamento do solo à luz do novo Código de Normas do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://buzaglodantas.adv.br/tag/codigo-de-normas-da-corregedoria-geral-da-justica-do-estado-de-santa-catarina>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

Registro de Imóveis em observar possíveis loteamentos irregulares, também destaca como necessária e indispensável a participação e a atuação do Ministério Público Estadual no processo de parcelamento do solo<sup>173</sup>, mesmo que não exista previsão legal que assim determine.

Para Fernandes<sup>174</sup>, no Brasil, existe uma grande dificuldade dos Municípios concretizarem a regularização urbanística em conjunto com a regularização jurídica, principalmente em razão dos problemas dos cartórios extrajudiciais de imóveis em garantir a plena propriedade através dos atuais instrumentos jurídicos. Como exemplo, o autor cita o município de Porto Alegre/RS, que há 14 anos promove a regularização fundiária através de programas comunitários e de geração de renda, tendo alcançado a marca de 16 mil títulos de concessão de uso expedidos em favor dos ocupantes de área, sendo que destes nenhum foi registrado, ou seja, a regularização plena com a devida regularização jurídica deixou de ser realizada, tudo em detrimento das dificuldades impostas pelos cartórios locais.

Se, por um lado, a nível estadual, existem as Corregedorias-Gerais de Justiça, órgãos fiscalizadores e de controle de todos os registros imobiliários brasileiros, que emitem provimentos e normatizações na busca de facilitar, regular e promover a regularização fundiária através de um processo administrativo uniformizado, por outro lado é justamente essa diversidade de normatizações e as diferentes interpretações que cada registrador de imóveis dá aos provimentos, somada ao desinteresse dos registradores no processo regulatório como um todo, que torna extremamente difícil a efetivação dos registros das regularizações fundiárias.<sup>175</sup>

Em estudo realizado por Fernandes<sup>176</sup> nas grandes cidades latino-americanas, o número de moradias em assentamentos informais varia de um décimo a um terço das residências urbanas. Sendo que esses assentamentos, em sua grande maioria, são resultados da baixa renda da população, ausência de planejamento urbano, carência de terras urbanizadas, ausência de implementação de política social para habitação e, ainda, a ausência de um sistema legal ativo.

---

<sup>173</sup> Circular n.º 75/2009 da Corregedoria Geral da Justiça de Santa Catarina.

<sup>174</sup> FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: Contexto, propostas e limites. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>176</sup> FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Instituto Lincoln, 2011. Disponível em: <[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2017.

Nesse contexto de realidade social urbana, os assentamentos informais se desenvolvem e, com o passar dos anos, se tornam parte da cidade. Mesmo que, geralmente, permaneçam desprovidos de títulos formais de propriedade ou de posse, esses assentamentos adquirem direitos, sendo que algumas alternativas para sua normatização podem ser encontradas em programas já realizados no Peru e no Brasil.

O programa desenvolvido no Peru, com base na teoria de Hernando de Soto, busca garantir a segurança da posse, visando o desenvolvimento organizado e o aumento do valor da propriedade. Constata-se que, entre os anos de 1996 a 2006, 1,5 milhões de títulos de posse foram emitidos, com custo estimado de U\$ 64,00 por domicílio – resultando em um aumento de valores de propriedade em cerca de 25%, o que foi altamente rentável e positivo. Por sua vez, com o objetivo de regularizar terras assentadas, o programa brasileiro teve uma abordagem mais ampla e onerosa, partindo de uma titulação da terra, até o melhoramento dos serviços públicos, a criação de emprego e as estruturas de apoio da comunidade. No Brasil, esse programa teve custo estimado entre U\$ 3.500 a U\$ 5.000 por domicílio e compreendeu uma porcentagem menor da população, não apresentando significativo aumento do valor das propriedades atingidas.<sup>177</sup>

Essa importante função de titulação de assentamentos irregulares, desenvolvida pelos Registros de Imóveis e notoriamente exaltada pelas Corregedorias-Gerais de Justiça de todo o país, e que se reflete positivamente na valorização imobiliária, demonstra que existe uma relação direta entre o direito urbanístico e o registro de imóveis. Tal relação teve início em 1956, com a edição da primeira legislação brasileira sobre o regime do solo urbano e, atualmente, tornou-se elemento-parte essencial no sistema jurídico que garante a efetivação do direito à moradia.<sup>178</sup>

A efetivação do direito à moradia e o registro de imóveis têm uma forte ligação, sendo que o Direito brasileiro, como o Direito da maioria dos países da América Latina, tradicionalmente derivado do Direito Romano, conceitua o direito de propriedade como um poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa

---

<sup>177</sup> DANTAS, Buzaglo. **O registro de parcelamento do solo à luz do novo Código de Normas do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://buzaglodantas.adv.br/tag/codigo-de-normas-da-corregedoria-geral-da-justica-do-estado-de-santa-catarina>>. Acesso em: 02 jan. 2018. p. 3.

<sup>178</sup> MENDEZ GONZÁLEZ, Fernando Pedro. O registro de imóveis e a lei do solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 198-245, jan./jun. 2007. p. 211-213.

corpórea.<sup>179</sup> Nessa linha, segundo Marky<sup>180</sup>, o registro de imóveis tem o objetivo essencial de garantir o direito à propriedade e proporcionar segurança jurídica plena, a qual somente é alcançada quando os moradores somam a segurança da posse (direito à moradia) com a propriedade plena (registro competente do título aquisitivo).

Contudo, Fernandes<sup>181</sup> considera que, no Brasil, além de haver grande relutância dos registradores em se envolverem com as práticas da regularização fundiária, também falta os entes municipais compreenderem que os bancos imobiliários são fundamentais para o processo de regularização. Nesse passo, defende que é necessária uma aproximação entre os cartórios (registro de imóveis), o Ministério Público Estadual e as Prefeituras Municipais no interesse comum de promover o direito à moradia. Essa parceria já foi realizada, por exemplo, na cidade de São Paulo, possibilitando a entrega de 40 mil títulos de concessão.

A cidade de Araçatuba, também no Estado de São Paulo, desde 2005 firmou convênio de cooperação técnica com a Prefeitura de Santo Antônio do Aracanguá, possibilitando que centenas de títulos fossem formalizados e inúmeras ocupações fossem regularizadas.<sup>182</sup>

Outro exemplo é a Argentina, país que vem intensificando esforços para que o Governo Estadual, Municipal e os notários (escribas) atuem em conjunto na busca pela acessibilidade do título de propriedade para os beneficiários das regularizações de solo. Nesse sentido, foi editada normativa conjunta entre o *Colegio de Escribanos del Provincia* de Buenos Aires e a *Subsecretaria Social de Tierras, Urbanismo e Vivenda* denominada *Regularización y consolidación cominial en la provincia de Buenos Aires*, cujo prefácio assim dispõe:

La coordinación entre los actores permite una construcción superadora, ya que se complementan las diferentes fortalezas, competencias y capacidades de cada estamento interviniente.

---

<sup>179</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010. p. 28.

<sup>180</sup> Thomas Marky *apud* MELO, op. cit., 2010, p. 28.

<sup>181</sup> FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: Contexto, propostas e limites. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004. p. 254.

<sup>182</sup> MELO, op. cit., p. 30.

Todo ello, teniendo en mira y como centro de interés al beneficiario, destinatario final, quien podrá así acceder a su título de propiedad.<sup>183</sup>

No Brasil, a regularização fundiária não é um objetivo de fácil concretização, uma vez que necessita da participação do Poder Público, da cooperação da comunidade e, indispensavelmente, do Registro de Imóveis. É no momento da formalização do registro legal da propriedade, ato realizado pelos cartórios registrais, que os imóveis até então irregulares e, portanto, caracterizados como capital morto para o mercado de capitais, se tornam bens com potencial econômico relevante para a economia. Para Becker<sup>184</sup>, o crescimento e a consequente emancipação econômica de um País depende da utilização do potencial econômico dos ativos imobiliários, e para que isso aconteça é imprescindível que a economia disponha de um registro formal da propriedade, a fim de garantir a proteção dos direitos reais.

Assim, a regularização fundiária de assentamento irregular concretizada perante os registros imobiliários transforma os imóveis, anteriormente vistos como de capital morto, em bens com potencial de gerar recursos para a nação, vindo a servir como caminho para o crescimento econômico de um mercado imobiliário sólido e com segurança jurídica.<sup>185</sup>

#### 3.4 OS POSSÍVEIS REFLEXOS DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS DE JUSTIÇA

Nas palavras otimistas de Ângelo Barbosa Lovis, membro do Conselho Fiscal do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), a Lei n.º 13.465/2017 tem vocação para se tornar um verdadeiro marco regulatório de institutos como a regularização fundiária urbana e rural. Objeto de constante discussão por toda a sociedade brasileira, a nova Lei veio simplificar o procedimento de avaliação e

---

<sup>183</sup> BUENOS AIRES. **Regularización y consolidación dominial en la Provincia de Buenos Aires**. Buenos Aires: Colegio de Escribanos, Subsecretaria Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, 2011. Disponível em: <<http://www.colescba.org.ar/static/servicios/comunidad/regularizacion/archivos/formularios/2016/Regularizacion-y-Consolidacion-dominial-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>184</sup> BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012. p. 102-115.

<sup>185</sup> Ibidem, p. 116-117.

alienação de imóveis da União, o que pode promover a regularização de milhares de imóveis em todo o território nacional.<sup>186</sup>

A reportagem veiculada no site oficial do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), em 12 de julho de 2017, demonstra o entusiasmo dos representantes da classe registral brasileira com a aprovação da Lei n.º 13.465/2017. Segundo o Presidente da entidade, Sérgio Jacomino, a nova lei é de vital importância para o ordenamento jurídico nacional, pois institui mecanismos de inclusão socioeconômica de considerável parcela da população brasileira e, ainda, possibilita que os registradores, através da autorização de destinação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), recebam uma compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).<sup>187</sup>

Contudo, essa opinião não é unânime, pelo contrário, oitenta e oito (88) organizações e entidades brasileiras<sup>188</sup>, dentre elas o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Instituto Socioambiental, o Instituto Pólis e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra manifestaram sua indignação com a edição da Lei n.º 13.465/2017, inclusive remetendo ao Procurador-Geral da República, em 28 de julho de 2017, uma carta chamada de “Carta ao Brasil: A desconstrução da regularização fundiária no Brasil”. No referido documento, as entidades expõem suas aversões ao texto legal, cuja redação apresenta o seguinte teor:

Ao Exmo. Sr. Rodrigo Janot, Procurador-Geral da República.  
As organizações abaixo-assinadas vêm manifestar preocupação e solicitar medidas legais cabíveis por parte da Procuradoria-Geral da República em relação à sanção do Projeto de Lei de Conversão (PLV) n.º 12/2017 (MP

---

<sup>186</sup> SANCIONADA lei que prevê novas regras para regularização fundiária. IRIB Notícias, São Paulo, 12 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/sancionada-lei-que-preve-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

<sup>187</sup> Ibidem.

<sup>188</sup> Cita-se algumas organizações que firmaram a Carta ao Brasil: A desconstrução da regularização fundiária no Brasil: 1º Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo Acesso - Cidadania e Direitos e Humanos Actionaid Brasil– Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica - PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Rede Interação Rede Observatório das Metrôpoles RENAP - Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares de São Paulo RENAP - Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares do Rio Grande do Sul Repórter Brasil SASP - Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo Sindicato dos Químicos de São Paulo Terra de Direitos ULCM - União das Lutas de Cortiço e Moradia UMECC - União Municipal de Entidades Comunitárias de Campinas UMMSP - União dos Movimentos de Moradia de São Paulo União de Mulheres de São Paulo Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia - SP UNMP - União Nacional por Moradia Popular Usina-CTAH.

759/2016), que alterou diversas regras sobre a regularização fundiária rural e urbana no país, convertida na Lei n.º 13.465/2017.

A Lei n.º 13.465/2017 promove a privatização em massa e uma verdadeira liquidação dos bens comuns, impactando terras públicas, florestas, águas, e ilhas federais na Amazônia e Zona Costeira brasileira. As funções socioambientais, econômicas e arrecadatórias dos bens da União são violadas. Em relação à regularização fundiária rural, as alterações legais enviam um claro sinal à sociedade de que invasões de terras públicas aliadas ao desmatamento ilegal são condutas toleráveis e premiadas. Isso ocorre porque, sob pretexto de aperfeiçoar as regras fundiárias, as alterações legais promovem ampla anistia ao crime de invasão de terras públicas, previsto no Art. 20 da Lei n.º 4.947/1966, bem como oferecem generosos subsídios ao cobrar valores irrisórios na regularização pela venda das terras da União. Primeiro, a Lei n.º 13.465/2017 alterou o marco temporal para regularização fundiária, permitindo que invasões recentes (até 2011) sejam passíveis de regularização. Essa mudança, na prática, anistia o crime de invasão. Segundo, a nova lei estabelece que o valor pago pela terra será de 10% a 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua elaborada pelo Incra. O resultado serão valores menores que 10% do valor de mercado das terras, representando uma entrega do patrimônio público federal a preço subsidiado para quem, de fato, praticou um crime. Outro agravante é permitir esses mesmos benefícios para invasões entre 1.500 e 2.500 hectares (latifúndios), que antes só seriam regularizáveis mediante licitação pública. Esta combinação de preços baixos, extensão da área passível de regularização, mudança de marco temporal e anistia para grandes invasores vem historicamente estimulando a grilagem e fomentando novas invasões, com a expectativa de que no futuro uma nova alteração legal será feita para regularizar ocupações mais recentes.

[...] No tocante à regularização fundiária urbana, o novo marco legal também inverte a lógica da legislação, favorecendo grandes invasores e especuladores da terra urbana em detrimento da população de baixa renda e de seu direito à moradia adequada. Por exemplo, a lei cria o mecanismo da legitimação fundiária, que permite a aquisição originária da propriedade em área pública e privada por ato discricionário do poder público de áreas invadidas ilegalmente até dezembro de 2016.

A Lei também dispensa o licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana, o que resultará na privatização de áreas de uso comum e de proteção ambiental em nossas cidades, como áreas de preservação permanente relevantes para proteção de recursos hídricos. Em outra violação, a lei flexibiliza regras para expansão urbana desordenada, permitindo que os municípios ampliem os perímetros urbanos sem o devido projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade e, na sequência, titulem áreas irregulares no perímetro rural.

Finalmente, é temerosa a autorização da venda em ilhas oceânicas e costeiras, áreas protegidas relevantes como Fernando de Noronha, que poderá vir a ser loteada, com os terrenos vendidos para condomínios fechados e para exploração comercial. As zonas costeiras têm importância fundamental em estratégias de adaptação às mudanças do clima, especialmente aquelas baseadas em ecossistemas, como a conservação e recuperação de mangues. No entanto, a privatização em massa dessas áreas poderá reduzir a capacidade do uso dessas medidas de adaptação, aumentando os riscos dos impactos climáticos em nossas cidades.

Assim, as organizações abaixo assinadas vêm solicitar que a Procuradoria-Geral da República ingresse com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra as alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> CARTA AO BRASIL: Medida Provisória n.º 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017. Disponível em: <[https://media.wix.com/ugd/3afe0e\\_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf](https://media.wix.com/ugd/3afe0e_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

Segundo a organização União Nacional por Moradia Popular, a nova Lei que dispõe sobre a regularização fundiária coloca em risco as conquistas dos últimos 30 anos, posto que viola os marcos legais sobre a política urbana e a função social da propriedade, passando a favorecer os falsos loteadores das terras urbanas, os desmatadores e os grileiros de terras públicas na área rural. O referido diploma legal, segundo o documento, rompe com regimes jurídicos de acesso à terra, de regularização fundiária de assentamentos urbanos e passa a favorecer condomínios irregulares de alto padrão.<sup>190</sup>

As palavras do Presidente do Instituto do Registro de Imóveis do Brasil, Sergio Jacomino, demonstram, em sentido antagônico, que a Lei n.º 13.465/2017 é o marco regulatório da regularização fundiária, principalmente pela simplificação que trouxe ao procedimento legal de sua efetivação. Sofrendo os reflexos da nova lei, os procedimentos extrajudiciais dos registros de imóveis de todo o Brasil, inclusive aqueles que apresentam um regramento interno (provimento) disposto pela Corregedoria-Geral de Justiça, passarão a enfrentar ajustamentos, revogações e derrogações legais.

Para Pereira<sup>191</sup>, a Lei n.º 13.465/2017 introduziu importantes modificações na legislação urbanística, sendo que um dos principais assuntos inovados por ela foi o relevo da titulação de terra nos procedimentos para regularização fundiária urbana e rural. Comungam desse entendimento representantes de órgãos governamentais e de instituições privadas, como é caso do presidente do IRIB acima referido, o qual acredita que essa conquista (titulação do solo) representa uma solução para a informalidade habitacional no Brasil.

Contudo, embora os novos instrumentos jurídicos estejam aptos a implementar políticas públicas voltadas para a obtenção e o fornecimento de títulos a seus ocupantes, seja de área pública ou privada, sendo este um dos objetivos da regularização fundiária, não se pode confundir titulação com efetivação ao direito social de moradia. Espera-se que as modificações legislativas no tocante à regularização fundiária, as quais são veiculadas pelo próprio Governo Federal como uma nova política habitacional que vem a promover o resgate da cidadania, aquecer

---

<sup>190</sup> CARTA AO BRASIL: Medida Provisória n.º 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017. Disponível em: <[https://media.wix.com/ugd/3afe0e\\_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf](https://media.wix.com/ugd/3afe0e_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

<sup>191</sup> PEREIRA, Flávia Pedrosa. O papel da titulação na regularização fundiária. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 01 set. 2017. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=311657>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

o mercado imobiliário com novos registros de imóveis e propiciar o crescimento econômico dos Municípios, surtam verdadeiros fins de política habitacional nos moldes preceituados pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal; que as ocupações desordenadas e ilegais do solo continuem sendo combatidas através de políticas públicas eficientes e permanentes a serem realizadas pelo Poder Executivo e por medidas judiciais eficazes; que as regularizações de interesse social não visem somente a titulação da propriedade individual, mas sim a promover condições mínimas de habitação nestes núcleos informais de baixa renda, a fim de que se possa realmente concretizar o direito à moradia no Brasil.<sup>192</sup>

A Lei n.º 13.465/2017, ao tratar da regularização fundiária, priorizou a sua tramitação procedimental no âmbito extrajudicial, corroborando o momento político-social em que se vive no Brasil, ou seja, a busca pela desjudicialização dos conflitos. Significa dizer que, quando possível, promove-se o afastamento do Poder Judiciário dos debates políticos e sociais voltados para a efetivação dos direitos fundamentais – direito à moradia, visando contribuir para o não crescimento de demandas judiciais.<sup>193</sup>

Segundo Barroso<sup>194</sup>, o fato de Brasil dispor de uma Constituição analítica, com normas constitucionais abrangentes, contemplando inúmeras regras e princípios, e dispor de um controle constitucional misto, envolvendo a forma de controle difuso e controle concentrado, onde a inconstitucionalidade de uma lei pode ser declarada tanto por um juiz de primeiro grau quanto pelo Supremo Tribunal Federal, potencializa o fenômeno chamado de judicialização (crescimento de demandas judiciais).

Partindo da premissa e predisposição constitucional de crescente busca pelo Poder Judiciário para a efetivação dos direitos fundamentais, o legislador brasileiro passa a construir alternativas para implementação de políticas públicas sociais, salvaguardando a efetivação dos direitos fundamentais, bem como a efetivação prestacional do direito à moradia. Dentre os mecanismos legislativos que visam

---

<sup>192</sup> PEREIRA, Flávia Pedrosa. O papel da titulação na regularização fundiária. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 01 set. 2017. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=311657>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>193</sup> LIMA, Débora Caldeira Monteiro de. O neoconstitucionalismo e a sua influência na jurisdição: apontamentos sobre a técnica dos precedentes judiciais no sistema processual brasileiro. **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 63, n. 457, p. 9-37, nov. 2015. p. 20.

<sup>194</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

implementar o direito à moradia no Brasil e dispensam a intervenção jurisdicional para sua eficácia, se pode citar a criação de linhas de financiamento para construção de casas de família de baixa renda, as despesas com habitação com pagamento de alugueres, a usucapião coletiva, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia previstas no Estatuto da Cidade.<sup>195</sup>

Seguindo esse fenômeno e tendência legislativa de desjudicialização dos conflitos, a Lei n.º 13.465/2017 traz um procedimento próprio para efetivação do direito à moradia de interesse social a ser implementada através do instrumento da regularização fundiária, transportando para o regime registral brasileiro o seu processamento administrativo.

Ao abordar a importância da atividade registral brasileira em relação à celeridade jurisdicional, Kumpel<sup>196</sup> ressalta a importância dos preceitos trazidos pelo novo Código de Processo Civil:

Uma realidade cambiante, temos uma sociedade pós-moderna marcada pela tecnologia e pela extrema celeridade da informação, fontes legítimas dá a sensação de aceleração da passagem do tempo, fazendo inclusive muitos crerem tratar-se de um fenômeno físico, a redução de horas e minutos ao longo do dia. Daí uma das necessidades da criação de um novo Código de Processo Civil para substituir o atual Código da década de 70, que primava pela cognição em detrimento da efetivação dos direitos substantivos. O Projeto vem ao encontro do clamor pela celeridade e eficiência. É nesse sentido, que deveria ser inserida uma ampliação funcional da atividade notarial e registral em socorro ao Poder Judiciário. Geneticamente pautada pela eficiência e celeridade, as atividades extrajudiciais potencializaram-se, ao longo dos últimos anos recebendo, cada vez mais, novas atribuições recebendo, cada vez mais, novos encargos em atendimento à desjudicialização, em consonância com a EC 45/04.

Por sua vez, Paiva<sup>197</sup> considera que a nova disposição legal da usucapião extrajudicial, que passou a ser disciplinada na parte final do Código de Processo Civil, faz com que a atividade registral, bem como o procedimento extrajudicial de

---

<sup>195</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

<sup>196</sup> KUMPEL, Vitor Frederico. **O novo Código de Processo Civil: O usucapião administrativo e o processo de desjudicialização**. 2014. Disponível em: <<https://www.anoregsp.org.br/index.php>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

<sup>197</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

demandas, venha a proporcionar agilidade, simplicidade, celeridade e segurança aos atos jurídicos.

A Lei n.º 13.465/2017 trouxe e continuará trazendo grandes e significativos reflexos aos procedimentos extrajudiciais brasileiros, assim como outras leis que vieram potencializar a atividade registral, como, por exemplo, a Lei n.º 8.560/92, que possibilitou que o requerente (autor) possa buscar o reconhecimento de paternidade diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais (extrajudicial); procedimento que foi alterado através do Provimento n.º 16/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), possibilitando também o reconhecimento de filho “socioafetivo”. O referido Provimento foi prontamente acolhido por diversas Corregedorias de Justiças Estaduais, como a dos Estados do Ceará, Pernambuco, Maranhão, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Valendo dizer que no Estado do Rio Grande do Sul, a edição do Provimento n.º 13/2016 alterou os arts. 133 e 133-A da Consolidação Notarial e Registral da Corregedoria do Estado, tornando a intervenção jurisdicional uma exceção à regra, sendo regra geral que todo o procedimento de reconhecimento de paternidade seja realizado estritamente no âmbito extrajudicial<sup>198</sup>.

Nesse ponto, destaca-se que José Carlos Freitas, procurador de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo, considera que Estados como o Paraná e o Rio Grande do Sul tendem a ser mais favoráveis às mudanças, enquanto Estados como São Paulo e Minas Gerais mais conservadores, de modo que costumam levar mais tempo para incorporar novas regras de flexibilização.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> CNJ, Prov. 13/2016 “Art. 133 – A averbação do reconhecimento de filho será concretizada diretamente pelo Oficial da serventia em que lavrado o assento de nascimento, independentemente de manifestação do Ministério Público ou decisão judicial, mas dependerá de anuência escrita do filho maior, ou, se menor, da mãe. § 1º – A colheita dessa anuência poderá ser efetuada não só pelo Oficial do local do registro, como por aquele, se diverso, perante o qual comparecer o reconhecedor. § 2º – Na falta da mãe do menor, ou impossibilidade de manifestação válida desta ou do filho maior, o caso será apresentado ao Juiz de Direito Diretor do Foro da Comarca ou Juiz da Vara dos Registros Públicos, onde houver. § 3º – Sempre que qualquer Oficial de Registro de Pessoas Naturais suspeitar de fraude, falsidade ou má-fé, não praticará o ato pretendido e submeterá o caso ao magistrado, comunicando, por escrito, os motivos da suspeita.

Art. 133-A – As regras deste Capítulo aplicam-se, no que couber, ao reconhecimento de filho socioafetivo.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 13, de 03 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam parto. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/provimentos/provimento\\_13.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/provimentos/provimento_13.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018).

<sup>199</sup> LEI 13465/2017 prevê novas regras para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e loteamento de condomínios. **Construção Mercado**, São Paulo, 1º set. 2017. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/2017/09/lei-134652017-preve-novas-regras-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-e-loteamento-de-condominios/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Outro exemplo é a Lei n.º 9.514/97, que promoveu uma célere execução extrajudicial de efetivação do direito fundamental à propriedade, sem que haja qualquer intervenção do Poder Judiciário. A referida lei prevê que todo o processo se perfaça na via extrajudicial, iniciando com a notificação do devedor inadimplente, passando pela venda através de leilão extrajudicial dos bens garantidos pela alienação fiduciária, até alcançar a consolidação da plena propriedade em nome do credor fiduciário. Cite-se ainda a Lei n.º 10.931/2004, que autoriza a retificação de registro imobiliário sem a necessidade de qualquer intervenção judicial, cujo texto determina todos os procedimentos a serem adotados pelas partes e pelo Registro de Imóveis.

Para Garcia<sup>200</sup>, a Lei n.º 10.231/04 representa uma medida concreta na direção de desafogar o Poder Judiciário. O intuito do legislador foi simplificar o sistema, normatizando algumas questões que já vinham sendo objeto de posicionamento pelo próprio Judiciário, possibilitando um melhor atendimento pelos serviços de registro e evitando a morosa via judicial. Buscando simplificar o procedimento de retificação do registro, o legislador ampliou os poderes do oficial de registro de imóveis, elencando as hipóteses em este poderá atuar de ofício, retirando, tanto quanto possível, a intervenção do juiz no processo retificatório.

Outro exemplo legislativo que teve reflexos no procedimento extrajudicial é a Lei n.º 11.441/2007, cujo texto dispõe sobre a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via administrativa, determinando que a escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para o registro civil e o registro de imóveis.

Quanto à Lei n.º 13.465/2017, que diz respeito ao parcelamento de solo na configuração de unidade autônoma de lote e o controle de acesso desses loteamentos, Belo e Accioly<sup>201</sup> ponderam que o legislador não deixou claro para quais loteamentos poderá valer-se a lei, se para aqueles já existentes ou se apenas para aqueles constituídos a partir da edição da lei. Contudo, o Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, José Carlos Freitas, ao discutir sobre as novas regras dos

---

<sup>200</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; GARCIA, Leandro Araújo. Evolução da Propriedade e dos centros urbanos no mercado pós-moderno: diretrizes metodológicas do direito imobiliário. In: CASTRO, Daniel Áureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 340.

<sup>201</sup> BELO, Emília; ACCIOLY, Rafael. Lei 13.465/2017 inova e possibilita criação de condomínio de lotes. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-02/opiniao-lei-134652017-possibilita-criacao-condominio-lotes>>. Acesso em: 10 set. 2017.

loteamentos, diz que elas deverão ser incorporadas aos poucos, e que os processos em andamento deverão ser analisados individualmente, com possibilidade de que alguns possam ser cancelados e outros não, devendo ser concluídos com base na antiga legislação, ficando a cargo de cada Estado aplicar sua jurisprudência.<sup>202</sup>

Dentre os reflexos da Lei n.º 13.465/2017, Flavio Tartuce<sup>203</sup> destaca a revogação de capítulo da Lei n.º 11.977/2007 (PMCMV) que diz respeito à regularização fundiária, em especial quanto à legitimação da posse e da usucapião extrajudicial (arts. 58, 59 e 60), procedimentos que passaram a ser regulamentados pela regularização fundiária urbana (Reurb), a partir do art. 9º da nova Lei. Salienta que ao tratar da Reurb no § 2º do art. 9º, o legislador dispôs que quando promovida mediante legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016. Por sua vez, o art. 23 complementa que 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.

Notadamente, a Lei n.º 13.465/2017 delegou a competência para a regularização fundiária de áreas consolidadas, bem como para a titulação do direito proveniente dessa instrumentalização de política pública de efetivação à moradia, ao ente público municipal. Em atenção à expressão “área consolidada”, Luciano de Faria Brasil<sup>204</sup> ressalva que o projeto More Legal III (Provimento CGJ/RS n.º 28/2004) já determinava a possibilidade de regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis urbanos ou urbanizados em situações consolidadas. Dessa forma, o autor esclarece que segundo o art. 2º, § 1º, do citado Provimento:

---

<sup>202</sup> LEI 13465/2017 prevê novas regras para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e loteamento de condomínios. **Construção Mercado**, São Paulo, 1º set. 2017. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/2017/09/lei-134652017-preve-novas-regras-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-e-loteamento-de-condominios/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>203</sup> TARTUCE, Flávio. Resumo das principais alterações da Lei 13.465, de julho de 2017: Impactos para o Direito das Coisas. **JusBrasil**, jul. 2017. Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/477452385/resumo-das-principais-alteracoes-da-lei-13465-de-julho-de-2017-impactos-para-o-direito-das-coisas>>. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>204</sup> FARIA BRASIL, Luciano de. **Revisitando o conceito de situação consolidada**: anotações à noção de área urbana consolidada (Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009). Porto Alegre, 2010. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit\\_consolidada.doc](http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit_consolidada.doc)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.<sup>205</sup>

Segundo o autor, a Resolução n.º 369/2004 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ao tratar da regularização fundiária sustentável em área urbana e da intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, também fazia menção à expressão *ocupações consolidadas*. Posteriormente, com a edição da Lei n.º 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida), novamente a expressão *situação consolidada* é utilizada em vários tópicos, como, por exemplo, na definição dos beneficiários prioritários do Programa (art. 3º, § 1º, I), na disciplina da requalificação de imóveis (art. 4º, § 1º, III e art. 30, II) e quanto à definição de área urbana consolidada (art. 47, II). É nesse período que ocorre uma alteração jurídica significativa, a qual supera as definições pelo Provimento CGJ/RS n.º 28/2004 e pela Resolução CONAMA n.º 369/2006, tanto na dimensão temporal quanto espacial, a primeira no que se refere ao princípio segundo o qual a lei posterior revoga a lei anterior e, a segunda, no que se refere à incidência da norma, pois enquanto o Provimento CGJ/RS n.º 28/2004 abrange o nível Estadual, a Lei n.º 11.977/2009 tem abrangência federal, apresentando eficácia para todas as situações jurídicas no território brasileiro.<sup>206</sup>

Dessa forma, as inovações trazidas pela Lei n.º 13.465/2017 resultarão na revogação parcial e total de procedimentos administrativos determinados pelas Corregedorias Estaduais de Justiça, especialmente de provimentos estaduais que beneficiam as situações consolidadas de ocupação de solo urbano, uma vez que a referida Lei federal trouxe novas definições de ocupações urbanas e de instrumentos para titulação de posse e propriedade, os quais, anteriormente, não eram ou eram previstos em sede parcial no âmbito federativo Estadual.

---

<sup>205</sup> FARIA BRASIL, Luciano de. **Revisitando o conceito de situação consolidada**: anotações à noção de área urbana consolidada (Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009). Porto Alegre, 2010. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit\\_consolidada.doc](http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit_consolidada.doc)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

## 4 O NOVO MARCO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O tópico em questão aborda o processo de conversão da Medida Provisória n.º 759 na Lei n.º 13.465/2017, assim como observa suas consequências e reflexos no ordenamento jurídico brasileiro.

### 4.1 A CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759 NA (NOVA) LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL - LEI N.º 13.465/2017.

A Medida Provisória n.º 759 alterou o conceito geral de regularização fundiária urbana, ampliando o que caracteriza os assentamentos urbanos, passando a recepcionar como destinação urbana também aqueles núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas rurais, inclusive viabilizando tal procedimento regulatório em locais inseridos na Amazônia Legal. Além disso, passou a considerar em relevo a informalidade urbana, não somente aqueles assentamentos urbanos que se perfazem por fração de área ou de terreno ou lote (parcelamento de solo), mas também núcleos informais formados por conjuntos habitacionais e/ou edificações, assim como conjuntos de condomínios - horizontais, verticais e mistos. Essa ampliação de conceito possibilita que toda e qualquer ocupação, até a data de publicação da referida MP, que se apresente em permanente e irreversível situação, possa ser regularizada através de um procedimento facilitado e desburocratizado, a fim de que seus ocupantes obtenham a titulação real de posse e propriedade, promovendo assim a contemplação do direito à moradia e à cidade.<sup>207</sup>

Dando continuidade aos tramites legislativos da Medida Provisória n.º 759/2016, em 03 de maio de 2017 a Comissão Mista apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Conversão n.º 12, o qual restou aprovado e encaminhado ao Senado Federal. Ocorre que Deputados Federais e Senadores da República integrantes do Partido dos Trabalhadores restaram por impetrar Mandado

---

<sup>207</sup> BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n.º 759**: Cartilha de Esclarecimentos: Regularização fundiária urbana e rural. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF)>. Acesso em: 02 ago. 2017.

de Segurança<sup>208</sup> contra o Presidente do Senado Federal, sob a alegação de que este teria colocado em votação emendas que alteraram o mérito do Projeto de Lei de Conversão n.º 12/2017. O pedido de medida liminar restou deferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 19 de junho de 2017, a fim de suspender os efeitos da aprovação do referido projeto de lei pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas. O julgamento desse Mandado de Segurança veio a ser prejudicado pela perda de objeto, uma vez que o projeto retornou à Câmara dos Deputados para nova aprovação das emendas.<sup>209</sup>

Depois de ter retornado à Câmara dos Deputados e transcorridos os trâmites legislativos, resultou finalmente aprovado o Projeto de Lei de Conversão n.º 12, o qual recebeu a sanção presidencial, passando a ser identificado pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Conforme mencionado pelo Presidente da República na solenidade de lançamento do Programa Nacional de Regularização Fundiária, realizada no Palácio do Planalto, em Brasília, no dia 11 de julho de 2017, essa inovação legislativa é medida de preocupação do Governo Federal, uma vez que atinge a todos os cidadãos que não possuem a documentação de suas propriedades, seja no campo ou na cidade, situação que fere a dignidade humana. Como observado pela Assessoria do INCRA, esta nova legislação altera as regras das políticas de reforma agrária e de regularização fundiária, beneficiando milhares de brasileiros no campo e nas cidades, facilitando a emissão de títulos para ocupantes de terras públicas e famílias assentadas em áreas de reforma agrária.<sup>210</sup>

Assim como foi elogiada pelos Órgãos de Governo, a nova Legislação da Regularização Fundiária no Brasil também foi criticada por inúmeras entidades e associações, haja vista a já citada “Carta ao Brasil”, subscrita por mais de 88 grupos associativos. Tamanho foi o descontentamento e polêmica resultantes das medidas

---

<sup>208</sup> MS 34907/DF.

<sup>209</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 34907/DF**. Decisão Monocrática. Relator Min. Roberto Barroso. Brasília, 19 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34907&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 nov. 2017

<sup>210</sup> INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Assessoria de Comunicação. **Nova lei moderniza as políticas de reforma agrária e de regularização fundiária**. Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/nova-lei-moderniza-politicas-de-reforma-agraria-e-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

adotadas que o próprio Procurador Geral da República protocolou Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>211</sup>, com pedido de medida cautelar, buscando a declaração da inconstitucionalidade integral do disposto na Lei n.º 13.465/2017.<sup>212</sup>

Nessa esteira, o Brasil passa a sofrer os reflexos jurídicos, ainda que, por hora, incertos e prematuros, da vigência da Lei n.º 13.465/2017, a qual, segundo as justificativas apresentadas pelo Presidente da República, será importantíssima e de grande significado jurídico para o país. Dentre os alegados benefícios trazidos pela nova legislação, os quais motivaram sua redação, destacam-se os seguintes:

- (i) concretização do direito constitucional à moradia em virtude do crescimento desordenado nos grandes centros urbanos provocados pela incompatibilidade entre a legislação existente e a realidade fática;
- (ii) correção dos indícios de irregularidades, constatados na execução da política de reforma agrária pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos n.º 775/2016, n.º 1.086/2016 e n.º 2.451/2016, todos proferidos na TC 000.517/2016-0;
- (iii) adequação do Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas no âmbito da Amazônia;
- (iv) criação de institutos jurídicos – “legitimação fundiária” – para permitir a regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileiras; e
- (v) proteção ao meio ambiente mediante a privatização de terras públicas, especialmente nas áreas pertencentes à Amazônia Legal, visto que “o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas.”<sup>213</sup>

Com isso, observa-se o interesse político-legislativo na busca pela satisfação do direito fundamental da dignidade de pessoa humana, a ser concretizado através da implementação de políticas públicas direcionadas à efetividade do direito à moradia, como a titulação e a posse de áreas urbanas e rurais. Tal medida tem por objetivo possibilitar, por exemplo, que produtores rurais, ocupantes de área da Amazônia Legal, possam adquirir áreas públicas. Com essa medida, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo apostam num crescimento econômico baseado na promulgação da titularidade da propriedade, tendo como plano de fundo para a promulgação da nova legislação a efetivação do direito à moradia, promovido

---

<sup>211</sup> Adi n.º 5771.

<sup>212</sup> A presente ação encontra-se pendente de julgamento, sendo que o Ministro Relator Luiz Fux, considerando que se trata de uma matéria de indiscutível relevância e de caráter definitivo, indeferiu o pedido cautelar e deu prosseguimento ao feito.

<sup>213</sup> ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. **Exposição de Motivos n.º 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

através da regularização de áreas urbanas e rurais, bem como por meio da preservação do meio ambiente.

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Deborah Duprat, a qual subscreveu a petição inicial, primeiramente endereçada ao chefe - Procurador Geral da República, que após vossa subscrição, veio a ajuizá-la no STF, ganhando o n.º ADI 5771, a Lei n.º 13.465/2017 não se reveste de compromisso com o direito fundamental à moradia e preservação ambiental. Segundo ela, além de autorizar a transferência de indeterminada quantidade de bens públicos para pessoas com média e alta situação econômica, a Lei ainda deixa de atender e amparar a população mais necessitada, denotando um caráter particular de interesses a serem alcançados. Em suas razões jurídicas iniciais, a procuradora diz que a manutenção da nova legislação causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional. Ela considera que a aplicabilidade da lei resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, vindo a promover a grilagem de terras e um significativo aumento de concentração de terras nas mãos de poucos.<sup>214</sup>

O célere processo legislativo e a indiscutível relevância das inúmeras matérias alteradas e criadas pela Lei n.º 13.465/2017, no entender do Ministro Relator Luiz Fux, conforme relatado nos autos da ADI 5.771, demonstra que o Brasil vive tempos de “mal-estar constitucional”<sup>215</sup>, onde cada governante procura um texto à sua imagem e semelhança. Trata-se de momento histórico, marcado pelo fim do socialismo real, em meio à crise da democracia representativa e diante do debate sobre a tutela dos direitos fundamentais individuais, passando o Estado Social a sofrer a chamada “Crise do Estado”, conforme conceito apresentado por James O’Connor (1976), a qual é representada principalmente pela crise fiscal do Estado em atingir sua efetividade na implementação assistencial e redistributiva.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Representação pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Brasília, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/representacao-ao-pgr-adi-lei-13465-2017>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

<sup>215</sup> Expressão utilizada por José Joaquim Gomes Canotilho.

<sup>216</sup> BERCOVICI, Gilberto. A luta pelo estado de direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; COUTILHO, Aldacy Rachid (orgs.). **Hermenêutica, constituição, decisão judicial:** estudos em homenagem ao professor Lenio Luiz Streck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 91.

Ao abordar o chamado desajuste entre o sistema normativo, o quadro social e a dimensão política do Poder Judiciário, Azevedo<sup>217</sup> pondera que em países capitalistas, marcados pela crise econômica, facilmente ocorre um grave desajuste entre o quadro social e o sistema normativo. Tal situação resulta na valorização e na ampliação da responsabilidade do jurista (Poder Judiciário), sendo que a via judicial é utilizada como instrumento a fim de amenizar a perigosa distância que passa a existir entre a lei e os fatos sociais.

É essa a situação que se observa no que diz respeito ao ajuizamento da ADI 5771. Trata-se de recurso legal utilizado pelo Poder Judiciário (pelo Ministério Público perante o Supremo Tribunal Federal), na tentativa de assumir o protagonismo do debate e da prática constitucional diante da atual crise do Estado de Direito, marcada principalmente pela crise do Estado Social e conseqüentemente pela desvalorização da credibilidade dos partidos políticos no desenvolvimento da política constitucional.<sup>218</sup>

#### 4.2 REFLEXOS NEGATIVOS E POSITIVOS DA NOVA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

As críticas e os elogios que sobrevieram à edição da Medida Provisória n.º 759/2016 passaram a integrar painéis interativos e manifestações em diferentes órgãos governamentais, entidades de classe, associações de juristas e ambientalistas em todo o Brasil. Como exemplo, se pode citar o II Fórum Interativo de Desenvolvimento Urbano, de iniciativa conjunta do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e da Câmara dos Deputados, que reuniu parlamentares e arquitetos para debates públicos com transmissão ao vivo e participação via internet<sup>219</sup>; e o Fórum Cidades Inteligentes, reunido para o debate de estudos que entendem que o novo marco legal de regularização fundiária consiste em uma oportunidade para o aumento das receitas dos municípios, cabendo aos entes municipais o desafio em efetuar uma eficiente

<sup>217</sup> AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Aplicação do direito e contexto social**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 153-154.

<sup>218</sup> BERCOVICI, Gilberto. A luta pelo estado de direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; COUTILHO, Aldacy Rachid (orgs.). **Hermenêutica, constituição, decisão judicial**: estudos em homenagem ao professor Lenio Luiz Streck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 90.

<sup>219</sup> CONGRESSO Nacional: veja como foi o debate sobre regularização fundiária. **CAU/BR Notícias**, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/arquitetos-e-deputados-debatem-regularizacao-fundiaria-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

aplicação da lei e em prover a conscientização da população em situação irregular da necessidade de regularização dos imóveis.<sup>220</sup>

Tais debates corroboram a opinião do biólogo Jucá<sup>221</sup>, que classifica como inimaginável pensar que o desmatamento de aproximadamente 8 mil quilômetros da Amazônia, ocorrido entre 2015 e 2016, representando um aumento de 30% em relação aos índices da última década, fato comprovado pelos satélites do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sequer foi considerado pelos Poderes Legislativo e Executivo quando da aprovação da Lei n.º 13.465/2017.

Na mesma oportunidade da sanção da nova lei, o governo lançou o Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana, marcado pelo discurso presidencial de que as pessoas que hoje ocupam imóveis da União de forma irregular têm, agora, a oportunidade de legalizar e receber o título definitivo de seu imóvel. Além disso, o Ministério do Planejamento considera que a legislação oferece melhores condições para a aquisição de imóveis em terrenos públicos, especialmente para os atuais ocupantes, beneficiando famílias de baixa renda, uma vez que possibilita a transferência da propriedade de modo gratuito.<sup>222</sup>

O Assessor da Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Secovi-SP, Vicente Amadei, considera que Lei n.º 13.465/2017 causará impacto no mercado imobiliário, especialmente em razão das diretrizes estabelecidas no artigo 58, as quais regulamentam os “condomínios de lotes”. A nova lei dá liberdade para que o incorporador escolha o critério de cálculo a ser aplicado na determinação das frações ideais do terreno, facilitando e viabilizando esse instituto, que até então era praticado nos moldes da Lei n.º 4.591/64.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> FAGUNDES, Eduardo. **Nova Lei para regularização fundiária é uma oportunidade para aumentar a receita dos municípios**. Fórum Cidades Inteligentes, 18 jul. 2017. Disponível em: <<http://forumcidadesinteligentes.info/blog/nova-lei-para-regularizacao-fundiaria-e-uma-oportunidade-para-aumentar-a-receita-dos-municipios/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>221</sup> JUCÁ, Thiago Lustrosa. Como destruir a diversidade biológica legalmente: Lei 13.465/2017 e PL 8107/2017. **EcoDebate**, 08 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2017/08/08/como-destruir-diversidade-biologica-legalmente-lei-13-4652017-e-pl-81072017-artigo-de-thiago-lustosa-juca/>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

<sup>222</sup> Ibidem.

<sup>223</sup> VICENTE Amadei e a Lei que mudou. **Aelo Boletim Online**, São Paulo, v. 17, n. 666, 14 set. 2017. Disponível em: <<http://www.aelo.com.br/boletim-online/boletim-online-666-2/>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

A questão jurídica da falta de previsão legal dos chamados loteamentos fechados e/ou condomínios de lotes é debatida pelos tribunais e doutrinadores há mais de 40 anos, em especial no que se refere às taxas de manutenção destes agrupamentos, os quais, na sua grande maioria, originaram-se de loteamentos tradicionais regidos pela Lei n.º 6.766/79. A mutação social, motivada pela violência e pela busca por alternativas possíveis diante da falta de segurança pública, propiciou interpretações de auto-aplicabilidade dos arts. 3º e 7º do Decreto-lei n.º 271/67, equiparando o loteador ao incorporador, e as obras de infraestrutura às construções de edificações.<sup>224</sup>

Nesse sentido, o art. 58 da Lei n.º 13.465/2017, em especial os §§ 2º e 3º<sup>225</sup>, vem consolidar ao ente público municipal a competência pelo regramento do direito urbanístico municipal, mantendo a competência legislativa quanto às regras de direito civil na esfera federal. Dessa forma, o novo texto legislativo recepciona o posicionamento que já vinha sendo adotado pelos tribunais e doutrinadores, sendo que passa a aplicar aos condomínios de lotes o que dispõe sobre o condomínio edilício e equipara o loteador de condomínio de lotes ao incorporador, atribuindo ao loteador/empreendedor a responsabilidade pela realização de todas as obras de implantação e infraestrutura.<sup>226</sup>

Segundo Monteiro e Pedrosa Filho<sup>227</sup>, a alteração trazida pela nova lei é bem-vinda, pois, tendo promovido sensível alteração no Código Civil, com a inclusão do Capítulo VII (Do Condomínio Edilício) e da Seção IV (Condomínio de lotes), ela veio a normatizar situações fáticas existentes até então não abrangidas pelo conjunto de normas vigentes. Os condomínios edilícios não estavam em sintonia com a Lei de Loteamentos (“registrado o parcelamento do solo urbano na forma de loteamento, imediatamente eram transferidas para o Município todas as áreas destinadas ao uso público, como praças e ruas etc. –

<sup>224</sup> KOJRANSKI, Nelson. **Condomínio edilício**: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 357-359.

<sup>225</sup> “§ 2º. Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§ 3º. Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.” (BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2017).

<sup>226</sup> KOJRANSKI, Nelson. **Condomínio edilício**: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 357-359.

<sup>227</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Registro imobiliários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. [Livro eletrônico].

art. 22 da Lei n.º 6.766/1979"), assim como a interpretação à luz do art. 8º<sup>228</sup> da Lei n.º 4.591/1964 e a suposta vigência e análise do art. 3º<sup>229</sup> do Decreto-lei n.º 271/67 também não era pacífica, trazendo divergências entre correntes doutrinárias e conflitos na sua interpretação pelos tribunais.

Na opinião de André Abelha<sup>230</sup>, a nova legislação veio reconhecer o filho bastardo denominado condomínio de lotes, tornando incontroversa a cobrança de despesas de manutenção, uma vez que deve ser aplicada a legislação condominial. Dessa forma, por força do art. 1.336, I, do Código Civil, as despesas passam a ser de responsabilidade do condômino, ou seja, todo proprietário de uma fração ideal de um lote tem o dever de contribuir com as despesas do condomínio.

Antes mesmo da edição da lei modificadora e criadora dos condomínios de lotes e loteamentos fechados, Fazano<sup>231</sup> já defendia que o condomínio de lotes não é uma simplória forma especial de condomínio, conforme dispõe o art. 8º da Lei n.º 4591/64, uma vez que se trata de propriedade horizontal cumulada com uso de

<sup>228</sup> "Art. 8º. Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste ou o promitente cessionário sobre êle desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente fôr reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades; c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas; d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si." (BRASIL. **Lei n.º 4.591, de 16 de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4591.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4591.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018).

<sup>229</sup> "Art 3º. Aplica-se aos loteamentos a Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação. § 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará êste decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações. § 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura." (BRASIL. **Decreto-lei n.º 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018).

<sup>230</sup> ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (Parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 09 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042-A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+condominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>231</sup> FAZANO, Haroldo Guilherme Vieira. **Propriedade Horizontal e vertical**. 2. ed. São Paulo: J. H. Mizuno. 2014. p. 216-225.

espaços públicos, privativos e condominiais (comuns dos proprietários) de divisão proporcional. Devido a essas peculiares características, o autor considerava que deveria uma legislação que contemplasse não só as regras condominiais, mas também abarcasse modificações legislativas que regulamentassem a ordem urbanística, ambiental e civil, onde coexistem direitos de propriedade particular, condominial e a superficiária com a concessão de uso de áreas públicas para outros fins que não o da urbanização coletiva.

Segundo a Procuradora Federal dos direitos do Cidadão, Débora Duprat, motivadora da propositura da Adi 5771, conforme consta às folhas 18 da petição inicial<sup>232</sup>, alguns pontos da nova legislação devem ser imediatamente combatidos, eis que sua manutenção será extremamente desfavorável ao direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Dentre os reflexos negativos trazidos pela Lei n.º 13.465/17 a Procuradora destaca o permissivo legal que autoriza a transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, beneficiando tão somente os interesses de alguns grupos específicos, trazendo por consequência prejuízos à população de baixa renda, vindo a causar grave e irreversível impacto na estrutura fundiária, onde trará incentivo à grilagem de terras e o consequente aumento de conflitos por solo em todo o território brasileiro. Sendo que a alteração do § 5º, do art. 17, da Lei Federal n.º 8.629/93, resta por autorizar a venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado, em patamares entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA, o que pode ocorrer sem a obrigatoriedade de licitação. Segundo cálculos realizados pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), considerando-se uma área de 6,9 milhões de hectares, representando cerca de 25.000 imóveis que serão ou poderão ser objeto de regularização, tal medida resultará na perda de 19 a 21 bilhões de reais somente em terras ocupadas na Amazônia.<sup>233</sup>

Nessa esteira, meios de comunicação e de mídia digital como a Rede Brasil Atual (RBA) passaram a veicular fortes críticas à nova legislação fundiária,

<sup>232</sup> Ver: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Petição de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Procuradora Débora Duprat. Brasília, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/representacao-ao-pgr-adi-lei-13465-2017>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>233</sup> BRITO, Brenda. **Nota técnica sobre o impacto das novas regras de regularização fundiária na Amazônia**. Imazon, 2017. Disponível em: <<http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

especialmente no que se refere a temas como a privatização em massa de áreas públicas, a anistia de grileiros e o aumento do desmatamento da Amazônia legal. Efeitos que se dão em razão de permissões e autorizações legais trazidas pela Lei n.º 13.465/17, como a que consta no art. 23, característica da “legitimação fundiária”, passando a conferir direito real de propriedade àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Desse modo, conforme exposto pela reportagem da redação do RBA, publicada em 02 de setembro de 2017, a aquisição de propriedade, desassociada de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso para moradia, vem a beneficiar aquelas ocupações clandestinas, inclusive facilitando a emissão de títulos em favor de ocupações ilícitas e a falsificação de títulos. Além disso, o novo procedimento irá incentivar novas invasões, trazendo grandes dificuldades para o controle do desmatamento, eis que as terras públicas passarão para a posse de privados, além de dificultar a criação e a localização de novas áreas de proteção ambiental.<sup>234</sup>

Os efeitos jurídicos da Lei n.º 13.465/17 repercutirão no ordenamento jurídico brasileiro, o que não significa que todos os institutos operativos previstos nesta norma serão reproduzidos na realidade fática ou mesmo admitidos do ponto de vista de sua validade, ingressando numa relativa indeterminação do Direito, situação em que a fonte jurídica, ou seja, aquela disposição normativa reconhecida, que tem o condão de relacionar uma consequência normativa a um determinado fato operativo, passa a ser questionada.<sup>235</sup> Isso já pode ser observado nas razões iniciais de propositura da ADI 5771, cuja pretensão de inconstitucionalidade contra a lei em vigor se baseia em inúmeros dispositivos capitais da Carta Magna, a começar pelos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Assim, conforme os ensinamentos de Bobbio<sup>236</sup>, as regras jurídicas, enfrentam uma tríplice problematização: a primeira problemática referente à justiça - se a norma é justa ou injusta; a segunda refere-se à validade - se é válida ou inválida; e a terceira diz respeito à eficácia - se é ou não seguida pelas pessoas a

<sup>234</sup> JANOT pede inconstitucionalidade da chamada 'lei da grilagem'. **Rede Brasil Atual**, 02 set. 2017. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/09/janot-pede-inconstitucionalidade-e-suspensao-imediate-da-chamada-lei-da-grilagem>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

<sup>235</sup> MACORMICK, Neil. **Retórica e o estado de direito**. Tradução Conrado Hubner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 29-36.

<sup>236</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 35-42.

quem se destina. Partindo-se dessa premissa do enfrentamento do direito positivo no Estado Democrático de Direito, a Lei n.º 13.465/2017 passou, a partir de sua vigência, a sofrer questionamentos quanto a sua validade, ou seja, se ela foi editada e promulgada em consonância aos ditames, formais e materiais, da Constituição de 1988), ou seja, se é compatível ou não com o ordenamento jurídico constitucional brasileiro; e, ainda, quanto a sua justiça e eficácia, na medida em que se questiona se ela realmente se destina à população de baixa renda e se tem o escopo de atingir o fim social do direito à moradia no Brasil.

Os aspectos negativos e positivos de uma determinada lei, ou seja, de uma nova legislação como é o caso da Lei n.º 13.465/2017, passam pelo estudo da validade e da eficácia das normas jurídicas. Dessa forma, mesmo não sendo o objetivo principal do presente trabalho, de modo sucinto e com o intuito de compreender a formação e a eficácia da legislação que passou a disciplinar diferentes formas de implementar políticas públicas habitacionais no Brasil, no tópico seguinte se traz uma breve exposição da teoria tridimensional do Direito.

#### 4.3 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA NOVA LEGISLAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA REALIDADE SOCIO-ECONÔMICA BRASILEIRA REFERENTE ÀS REGULARIZAÇÕES DE ÁREAS URBANAS

Esse tópico tem por objetivo analisar as alterações trazidas pela nova Lei de Regularização Fundiária no que diz respeito aos institutos do direito de laje e da usucapião extrajudicial, e seus impactos para a execução das políticas públicas que visam à promoção do direito à moradia.

##### 4.3.1 Breve apresentação do novo instrumento jurídico - o direito de laje

Dentre as inovações trazidas pela Lei n.º 13.465/17, está o direito de laje, o qual, segundo Oliveira<sup>237</sup> (2017, p. 4), ao contrário do que possa parecer, não se trata de um direito sobre coisa alheia, “mas sim um novo Direito Real sobre coisa própria”, o qual passa a figurar ao lado do direito real de propriedade. A natureza jurídica desse novo direito tem definição a partir da leitura dos arts. 1.510-A e

---

<sup>237</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de Oliveira. **Direito real de laje à luz da Lei 13.465/2017**: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2017. (Textos para Discussão, 228). p. 4.

seguintes do Código Civil e do § 9º do art. 176 da Lei de Registros Públicos, dispositivo que foi acrescido pela Lei n.º 13.465/17.

A partir da interpretação do texto legal, se tem o entendimento de que o direito de laje é um direito real de propriedade, o qual dá ao titular o direito de usar, gozar e dispor, ou seja, todos os poderes inerentes à propriedade. Quanto à propriedade física objeto do direito de laje, Oliveira<sup>238</sup> traz a seguinte definição:

[...] um espaço tridimensional que se expande a partir da laje de uma construção-base em direção ascendente ou a partir do solo dessa construção em direção subterrânea. Esse espaço tridimensional formará um poliedro, geralmente um paralelepípedo ou um cubo. A figura geométrica dependerá da formatação da sua base de partida e também dos limites impostos no ato de instituição desse direito real e das regras urbanísticas. Teoricamente, esse espaço poderá corresponder a um poliedro em forma de pirâmide ou de cone, se isso for imposto no ato de instituição ou em regras urbanísticas. Esse espaço pode ser suspenso no ar quando o direito real for instituído sobre a laje do prédio existente no terreno ou pode ser subterrâneo quando o direito real for instituído no subsolo.

Com a nova legislação, Oliveira<sup>239</sup> acredita que passará a ser dado ao direito de superfície civil o mesmo tratamento dispensado ao direito de laje, ou seja, que a formalização se dê através da abertura de matrícula própria, em especial quando for atribuído por prazo indeterminado. Contudo, ao definir um novo direito real diverso do direito de superfície (Código Civil) e daquele constante do Estatuto da Cidade, o legislador perdeu a oportunidade de finalmente atualizar e harmonizar a disciplina do direito real de superfície no ordenamento brasileiro.

No mesmo sentido, Carmona e Oliveira<sup>240</sup> consideram que o direito de laje e o direito de superfície civil apresentam uma proximidade ontológica inafastável, especialmente porque é cabível, por analogia, aplicar ao primeiro o regramento destinado ao segundo. Porém, as autoras salientam que assim como similaridades, esses institutos apresentam também algumas diversidades marcantes. Dentre os aspectos semelhantes destacam o fato de não haver suspensão dos efeitos da acessão, ou seja, as benfeitorias e obras realizadas sobre o terreno não se consolidam como propriedade do detentor do solo, configurando direito real distinto

---

<sup>238</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de Oliveira. **Direito real de laje à luz da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica**. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2017. (Textos para Discussão, 228). p. 4.

<sup>239</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>240</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registraes do direito real de laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 123-145, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018. p. 131-134.

(CC, arts. 1.369 e 1.510-A). Além disso, ambos os institutos admitem a configuração do direito na forma gratuita ou onerosa; podem ser transmitidos a terceiros; e, na hipótese de alienação dos direitos, tanto da propriedade plena quanto do direito de superfície ou da construção-base e da laje, haverá o direito de preferência em igualdade de condições (CC, arts. 1.373 e 1.510-D).

No que diz respeito às diferenças, ambos os direitos são marcados principalmente pela natureza jurídica de cada instituto, ou seja, enquanto que o direito real de laje engloba a propriedade plena e perpétua, o direito de superfície é uma cláusula resolutiva com prazo final estipulado; conseqüentemente, o direito de superfície se configura pelo desdobre da propriedade plena, mantendo-se a posse indireta em favor do proprietário do solo e transferindo-se a posse direta da propriedade para uso e gozo do superficiário, conjuntamente com suas acessões - construção ou plantação. Nesse sentido, tendo o direito de superfície a natureza de configurar propriedade resolúvel, é desnecessária a existência de unidade imobiliária autônoma e distinta, razão pela qual não se realiza abertura de uma matrícula própria. Ao contrário, o direito real de laje é configurado pela elaboração e formação definitiva de uma nova propriedade plena, inclusive havendo vedação explícita quanto à configuração de direito real de laje sobre fração ideal (CC, art. 1.510-A, § 4º). Outra diferença definida entre os institutos civis é que o legislador, ao disciplinar objetivamente o direito real de laje, previu quanto às sobrelevações sucessivas, o que não ocorre quando da definição do direito de superfície.<sup>241</sup>

Abordadas algumas similaridades e divergências entre o direito real de laje e o direito de superfície à luz do ordenamento civil brasileiro, art. 1.369 e seguintes do Código Civil, resta traçar brevemente algumas distinções e relações entre os referidos institutos segundo o Estatuto da Cidade. Aqui cabe lembrar que o direito de superfície foi primeiramente tratado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), sendo que o Código Civil em vigor foi editado posteriormente (Lei n.º 10.406/2002). Quando o legislador disciplinou pela primeira vez o direito de superfície na legislação brasileira, o fez com a natureza de um instrumento para a implementação de política pública urbana, sendo assim um mecanismo de desenvolvimento urbano. Tal natureza foi mantida mesmo após a edição superveniente do Código Civil, o qual

---

<sup>241</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registraes do direito real de laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 123-145, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018. p. 131-134.

passou a dispor sobre o direito de superfície como instrumento jurídico civil e não como política pública. Dentre as semelhanças entre o direito real de laje e o direito de superfície urbanístico e de política pública, Carmona e Oliveira<sup>242</sup>:

- a) há exceção ao princípio de que o acessório segue o principal, coexistindo direitos reais diversos em uma mesma área de terras (art. 1.510-A do Código Civil e art. 21 da Lei 10.257/01);
- b) ambos podem abranger o direito de utilizar o subsolo ou o espaço aéreo, admitido o direito de sobrelevação, nos termos da legislação urbanística (art. 1.510-A do Código Civil e § 1º do art. 21 da Lei 10.257/01 c/c Enunciado 568 da VI Jornada de Direito Civil);
- c) nos dois casos, a concessão do direito poderá ser feita de modo gratuito ou oneroso (§ 2º do art. 21 da Lei 10.257/01 e art. 1.510-A do Código Civil – o último é silente a respeito, interpretando-se a omissão, portanto, como possibilidade);
- d) o superficiário e o titular do direito de laje responderão integralmente pelos encargos e tributos que incidem sobre o objeto de seus respectivos direitos (§ 3º do art. 21 da Lei 10.257/01 e § 2º do art. 1.510-A do Código Civil);
- e) o direito de superfície e o direito de laje são transmissíveis a terceiros (§§ 3º e 4º do art. 21 da Lei 10.257/01 e § 3º do art. 1.510-A do Código Civil);
- f) em caso de alienação dos direitos (propriedade sobre o terreno ou direito de superfície; e construção-base ou laje), haverá direito de preferência, em igualdade de condições (art. 22 da Lei 10.257/01 e 1.510-D do Código Civil).

Outro ponto que diferencia os dois institutos diz respeito à natureza jurídica de cada um. Enquanto o direito de superfície denota uma política pública urbana, o direito real de laje é um novo direito real de propriedade caracterizado principalmente pela existência de uma construção-base (vulgarmente disposta como “laje”), portanto não abrange efetivamente o uso do solo como ocorre no direito de superfície. Ainda cabe ressaltar a diferenciação acerca da responsabilidade tributária entre o superficiário e o beneficiado pelo direito à laje. Em relação à superfície existe uma proporcionalidade entre parcela de ocupação efetiva e o tributo, ressalvada a

---

<sup>242</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 123-145, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018. p. 134.

possibilidade de disposição em contrário a ser disposta em contrato; já no direito à laje o legislador definiu que caberá uma descrição autônoma, inclusive com direito a matrícula imobiliária própria, o que inviabiliza a forma de tributação parcial ou que corresponda a uma participação proporcional em áreas edificadas.<sup>243</sup>

Nas críticas de Kümpel e Borgarelli (2017), ao criar o instituto do direito real de laje, o legislador o fez tratando a propriedade nos mesmos moldes que utilizou para a formação de condomínios edilícios, ou seja, com a fragmentação do princípio da acessão e a correspondente cisão da qual resultam unidades autônomas. Naquela ocasião também houve formação ou configuração de uma nova situação jurídica, e nem por isso se cogitou denominá-la de nova categoria de direito real, ao contrário do que vem sendo justificado na positivação do direito real de laje.

Contudo, no que diz respeito ao mercado imobiliário, conforme observa Flauzilino Araújo dos Santos, Diretor de Tecnologia da Informação do IRIB, o direito de laje vem sendo recepcionado de forma bastante positiva, para o qual a Lei n.º 13.465/17 representa importante avanço legislativo, principalmente porque dispõe de novas ferramentas, as quais viabilizarão a implementação de políticas públicas voltadas para a inserção no mercado de capital de milhares de propriedades através da adequada descrição no Sistema de Registro de Imóveis Brasileiro.<sup>244</sup>

Ao estabelecer o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 inspirou o estabelecimento de novos paradigmas no que diz respeito à promoção dos direitos humanos, valorizando tanto os direitos individuais quanto os sociais, tendo elevado a dignidade da pessoa humana como valor fundamental a ser promovido e resguardado. Nesse contexto elencou uma série de direitos, os quais foram consagrados como direitos constitucionais fundamentais, necessários à promoção da dignidade da pessoa humana, figurando, dentre estes, o direito à propriedade, o qual traz consigo o reconhecimento de o exercício do direito de propriedade submeter-se à função social. Posteriormente, na esteira dessa garantia constitucional, com o advento do Estatuto da Cidade, é resgatado o conceito de

---

<sup>243</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 123-145, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018. p. 135..

<sup>244</sup> SANCIONADA lei que prevê novas regras para regularização fundiária. **IRIB Notícias**, São Paulo, 12 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/sancionada-lei-que-preve-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 29 out. 2017.

direito de superfície como instrumento jurídico de realização da política urbana, o qual vem a promover uma “releitura do papel do Estado” no que diz respeito ao seu dever de “densificar o direito fundamental social à moradia, a partir de uma noção democrática e funcionalizada do direito de propriedade”.<sup>245</sup>

Nesse contexto, Oliveira<sup>246</sup> já defendia o direito de laje como alternativa para a regularização de “prática social corrente no seio da população de baixa renda”, dizendo ser necessária a sua regulamentação no ordenamento jurídico pátrio, pois se trata de categoria jurídica relevante que vem a possibilitar a racionalização do solo urbano e regularizar as relações privadas e urbanísticas dela decorrentes, dando a devido tutela aos interesses econômicos e sociais envolvidos. Segundo a autora, o direito de laje configura-se no:

Direito de sobrelevação ou direito de superfície em segundo grau é o direito de superfície que o primeiro superficiário concede a outrem para que construa sobre a primeira propriedade separada superficiária. Desse modo, o primeiro superficiário torna-se, em relação ao segundo superficiário, cedente de direito real de construir sobre coisa alheia, cujo exercício originará uma segunda propriedade separada superficiária sobre a primeira.<sup>247</sup>

A realidade social brasileira, desde muito, já concretizou o direito de laje, dessa forma Oliveira<sup>248</sup> entende que, “sob pena de desconsiderar-se a função promocional do direito que não pode perder contato com o fato social, há de ser lida a expressão ‘terreno’ como sendo gênero que abrange qualquer espécie de terreno: seja construído ou sem construções”. Segundo Matosinhos e Faria<sup>249</sup>, essa realidade é decorrente “Do crescimento desordenado, da expulsão da população carente para áreas periféricas, da formação de cortiços e favelas, e da necessidade de maior aproveitamento do solo, com seu espaço aéreo e subsolo”. Realidade que fez surgir construções clandestinas “que não figuram na contingência formal para a

---

<sup>245</sup> OLIVEIRA, Patrícia Fonseca; Carlos Magno de. **Direito de laje: uma análise civil-constitucional do direito de superfície em segundo grau**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_DIREITO-DE-LAJE.pdf](http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DIREITO-DE-LAJE.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>246</sup> Ibidem.

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-71, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2530/pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

aquisição da propriedade, nem para a configuração do condomínio edilício”, popularmente denominadas como “‘barracão’, ‘puxadinho’, ‘laje alta’, ‘laje baixa’.”

Nesse contexto, a Lei n.º 13.465/2017, dentre seus diversos dispositivos, criou a instrumentalização necessária para a regularização de situação já consolidada, principalmente nos grandes centros urbanos, onde se dá a existência de “assentamentos clandestinos e irregulares”, geralmente identificados em moradias localizadas em favelas ou em residências autoconstruídas em loteamentos ilegais periféricos. Essa regulamentação, mais do que a promoção da regularização fundiária urbana, possui o escopo de promover a dignidade humana, uma vez que proporciona aos cidadãos o reconhecimento da posse e a titulação da propriedade. “O legislador tentou ao máximo denominar o instituto que já estava presente na dinâmica social, optando pela nomenclatura popular, mesmo que a técnica, e retirou do efetivo uso, a composição de seus conceitos”.<sup>250</sup>

Em harmonia com o preceito constitucional da dignidade da pessoa humana, o direito de laje surge como instrumento capaz de promover o direito à moradia digna, uma vez que tem o condão de identificar a moradia existente, individualizando-a formalmente. Dessa regularização decorre que “Direitos básicos de cidadania passam a ser incorporados no cotidiano das pessoas, como endereço oficial, a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, dentre outros”. Embora, segundo Matosinhos e Faria<sup>251</sup>, a mera possibilidade de regulamentação da posse da propriedade e sua titulação não possam ser consideradas “um mecanismo efetivo de política pública na busca pela moradia digna”, uma vez que a ideia de moradia digna encerra outros preceitos como o acesso a serviços públicos e a condições de segurança, saúde, higiene e outros, o direito de laje deve ser interpretado como um avanço nesse caminho, tratando-se de mecanismo que vem outorgar ao usuário do imóvel a segurança da posse.

---

<sup>250</sup> MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-71, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2530/pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>251</sup> Ibidem.

#### 4.3.2 As principais alterações no instituto da usucapião extrajudicial trazidos pela Lei n.º 13.465/2017

O instituto do “reconhecimento extrajudicial da usucapião” representa uma inovação jurídica trazida pelo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), a qual veio alterar o procedimento de aquisição de propriedade no ordenamento brasileiro, tendo acrescentado na Lei dos Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73) a possibilidade do registro de aquisição originária de propriedade através de procedimentos extrajudiciais. Dessa forma, foi com a edição da Lei n.º 13.105/15, conhecida como novo Código de Processo Civil, que restou acrescido o art. 216-A à Lei n.º 6.015/73, surgindo então o que vem sendo chamado por alguns autores<sup>252</sup> de Usucapião Extrajudicial.

À luz do novo regramento, para a obtenção da Usucapião Extrajudicial não mais se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário, uma vez que todos os procedimentos são agora compreendidos exclusivamente como atos extrajudiciais<sup>253</sup>. Sendo assim, os atos serão iniciados pelo Notário, com a elaboração e certificação de uma ata notarial, sendo esta a única e primeira providência administrativa a ser realizada; após os atos administrativos, a pretensão extrajudicial do requerente passa a ser de responsabilidade do Registrador de Imóveis, o qual deverá observar todo o procedimento registral imobiliário ditado pela Lei.

Observa-se que se trata da criação de procedimento legal para a aquisição originária da propriedade, ou seja, uma forma de aquisição do direito real da propriedade, o qual prima pela celeridade, desjudicialização, efetivação do direito à propriedade e posse, que servirá como alternativa jurídica para satisfazer a efetividade do direito fundamental à moradia, recentemente incluído no texto constitucional<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> Cita-se: Eduardo Agostinho Arruda Augusto, João Pedro Lamana Paiva, Ricardo Guimarães Kollet, Tiago Machado Burtet e Leonardo Brandelli.

<sup>253</sup> CPC/2015, “Art. 216-A - prejuízo da via jurisdicional é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: [...]” (BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei n.º 13.05, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018).

<sup>254</sup> O art. 6º da Constituição Federal de 1988 foi acrescido em 2000 pela Emenda Constitucional n.º 26, assim determinando: “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. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 200, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.).

Segundo Sarlet<sup>255</sup> tal procedimento vem a concretizar o princípio inerente da Constituição de um Estado Democrático de Direito, onde se deve cuidar do desenvolvimento social, a fim de manter a força normativa e as possibilidades de atingir a sua efetividade jurídico-social.

Nesse ponto, Gama<sup>256</sup> ressalta que a Constituição, em seus artigos 183 a 191, traz a previsão de modalidades da usucapião especial, o que “representa um dos aspectos da encampação do princípio da função social da posse e da propriedade”. No mesmo sentido constitucionalmente previsto para os casos da usucapião especial urbana, pode-se considerar que a Usucapião Extrajudicial representa “uma maneira de promover o direito fundamental à moradia”, uma vez que vem a assegurar a posse de “um patrimônio mínimo à entidade familiar, na linha da tutela ao princípio da dignidade da pessoa humana”.

A desjudicialização e, por conseguinte, a celeridade procedimental não contenciosa, nas últimas três décadas, vem apresentando considerável fortalecimento pelo Poder Legislativo, fato que se comprova com a constante edição de novas leis que transportam para a competência registral diferentes resoluções de situações jurídicas. Como exemplo desse movimento e da efetividade que vem sendo alcançada, cita-se mais uma vez a promulgação da Lei n.º 8.560/92, que se refere ao reconhecimento de paternidade; a Lei n.º 9.514/97, que apresenta uma célere execução extrajudicial naqueles contratos de aquisição imobiliária com garantia fiduciária; a Lei n.º 10.931/2004, que autoriza a retificação de registro imobiliário; a Lei n.º 11.441/2007, que dispõe sobre a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual; e a Lei n.º 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária para zonas especiais de interesse social, a qual legitima os cartórios extrajudiciais a atuarem na prevenção de litígios e homologação de acordos, competindo ao âmbito administrativo da União o procedimento administrativo de localização e confecção de documentos que ingressarão no registro de imóveis.

---

<sup>255</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/evista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

<sup>256</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. Reconhecimento extrajudicial da usucapião e o novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 259, p. 1-20, set. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.259.15.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.259.15.PDF)>. Acesso em: 10 fev. 2018. p. 8.

Observa-se que todas as leis citadas demonstram que a busca pelo Poder Judiciário para a solução de conflitos e para a efetivação de direitos fundamentais nem sempre é necessária, podendo a atividade notarial e registral absorver tais demandas, exclusivamente com trâmites de âmbito extrajudicial, fazendo com que as partes possam obter maior celeridade processual e trazendo eficácia jurídica aos atos pretendidos. Nesse sentido, Kumpel<sup>257</sup> assim refere sobre a importância da desjudicialização das demandas e da atividade notarial brasileira:

Uma realidade cambiante, temos uma sociedade pós-moderna marcada pela tecnologia e pela extrema celeridade da informação, fontes legítimas dá a sensação de aceleração da passagem do tempo, fazendo inclusive muitos crerem tratar-se de um fenômeno físico, a redução de horas e minutos ao longo do dia. Daí uma das necessidades da criação de um novo Código de Processo Civil para substituir o atual Código da década de 70, que primava pela cognição em detrimento da efetivação dos direitos substantivos. O Projeto vem ao encontro do clamor pela celeridade e eficiência. É nesse sentido, que deveria ser inserida uma ampliação funcional da atividade notarial e registral em socorro ao Poder Judiciário. Geneticamente pautada pela eficiência e celeridade, as atividades extrajudiciais potencializaram-se, ao longo dos últimos anos recebendo, cada vez mais, novas atribuições recebendo, cada vez mais, novos encargos em atendimento à desjudicialização, em consonância com a EC 45/04.

No caso de Usucapião Extrajudicial não foi diferente, com sua inclusão no novo Código de Processo Civil, o legislador transportou de modo opcional para a esfera administrativa a forma originária de aquisição de propriedade, dando ao cidadão a oportunidade de buscar o reconhecimento e a efetivação de seu direito fundamental à moradia exclusivamente na via cartorária, ou seja, sem a necessidade de manifestação do Poder Judiciário. O novo instituto – da usucapião extrajudicial – trazido pelo Código de Processo Civil, na sua parte final, concernente ao Livro Complementar das Disposições Finais e Transitórias, vem proporcionar ao Direito brasileiro agilidade, simplicidade, celeridade e segurança aos atos jurídicos.

Aqui se faz relevante destacar os aspectos ligados à promoção dos direitos constitucionalmente garantidos que dizem respeito à dignidade humana, nesse caso, estreitamente ligados ao direito fundamental da propriedade e da moradia digna, os quais se encerram no instituto da Usucapião Extrajudicial enquanto instrumento de regularização fundiária e instituto de legitimação da posse e promoção da função

---

<sup>257</sup> KUMPEL, Vitor Frederico. **O novo Código de Processo Civil: O usucapião administrativo e o processo de desjudicialização**. 2014. Disponível em: <<https://www.anoregsp.org.br/index.php>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

social da propriedade. Nesse ponto, Gama<sup>258</sup> destaca o aspecto de “atribuição de efetividade ao direito à moradia e ao princípio da dignidade da pessoa humana, eis que a legitimação da posse serve como instrumento de concretização dos direitos de moradia e de cidadania, substratos da dignidade da pessoa humana;”.

Por outro lado, Paiva<sup>259</sup> considera que o cumprimento do §2º, do art. 1071, do CPC abarca um problema de difícil solução para o cumprimento do procedimento extrajudicial:

Será no §2º que haverá um problema de difícil solução, ou seja, na hipótese em que haja o silêncio do titular do direito real sem que isso signifique propriamente discordância com a realização do procedimento (§ 2º do art. 216-A), mas signifique indiferença às consequências de sua não manifestação expressa, que talvez venha a ser uma hipótese bastante recorrente no futuro, dada à forma como o procedimento foi concebido. Temos convicção, por outro lado, que as dificuldades encontradas na prática reiterada do procedimento, aliadas à possibilidade de que a matéria venha a ser regulamentada pelo CNJ – da mesma forma como ocorreu com a Lei n.º 11.441/2007 – poderão significar um aperfeiçoamento desse instituto que nasce das inovações trazidas pelo novel Código de Processo Civil.

Na mesma linha, Maculan Assumpção<sup>260</sup> pondera que a prática do instituto da usucapião extrajudicial enfrentaria grandes dificuldades operacionais e efeitos positivos procedimentais, exclusivamente no âmbito extrajudicial, na hipótese da não implementação do §2º, do art. 1071, do CPC com conseqüente frustração do procedimento como um todo - tal dificuldade diz respeito ao fato de que os dispositivos legais se opõem ao próprio fim da criação do referido instituto, na medida em que disciplinam que o silêncio dos lindeiros gera a discordância em relação ao pedido de aquisição originária, o que de pronto impediria a pretensão extrajudicial do requerente.

Para além dessa dificuldade objetada ao §2º do art. 1071 do CPC, Cyrino<sup>261</sup> apresenta outros grandes entraves que poderão emergir na concretização da

<sup>258</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. Reconhecimento extrajudicial da usucapião e o novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 259, p. 1-20, set. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.259.15.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.259.15.PDF)>. Acesso em: 10 fev. 2018. p. 13.

<sup>259</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

<sup>260</sup> ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. A usucapião extrajudicial após a Lei 13465/2017 e a escritura de justificação notarial. Brasília, 11 out. 2017. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTAxMzE=>>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

<sup>261</sup> CYRINO, Rodrigo Reis. **Usucapião extrajudicial, aspectos práticos e controversos**. Brasília, 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leliZV9ub3RpY2lhcw==in=NzlwNA>>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

usucapião extrajudicial, como, por exemplo, o fato de se estar enfrentando um modo de aquisição originária da propriedade, havendo posicionamento de que na usucapião extrajudicial não se cancelam os ônus que gravam o imóvel; os atos judiciais existentes no álbum imobiliário permanecem, caso não exista a anuência do titular do ônus, pode ser reconhecido o direito de propriedade em razão da usucapião, contudo será mantido o ônus já existente, com isso, não serão canceladas as restrições administrativas, ambientais, as cláusulas restritivas de inalienabilidade e indisponibilidades.

Diante de tais situações toma-se como exemplo o Estado do Acre, o qual, para solução de um dos impasses acima citados, por sua Corregedoria-Geral de Justiça, em 2015, publicou Provimento que assim estabelece:

Na hipótese de algum titular de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes ser falecido, pelo princípio da saisine, poderão assinar a planta e memorial descritivo seus herdeiros legais, desde que apresentem uma escritura pública declaratória de únicos herdeiros com nomeação de inventariante.<sup>262</sup>

Observa-se que a diretiva traçada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Acre, posteriormente, em 2017, recebeu amparo do Conselho de Justiça Nacional (CNJ), o qual editou o Provimento n.º 65 que veio estabelecer diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Dessa forma, observa-se que tanto o Provimento do CNJ como posteriores regulamentações administrativas que possam ser editadas pelas Corregedorias estaduais devem contribuir para a diminuição das inúmeras dificuldades da aplicabilidade da usucapião extrajudicial, visto que seu procedimento será gradativamente uniformizado, possibilitando que as partes obtenham a efetivação de seus direitos fundamentais. Segundo Salomão e Deléo<sup>263</sup>, é através da usucapião extrajudicial, procedimento mais simples e rápido que qualquer ação judicial e com custos reduzidos, que se possibilitará a regularização de inúmeras propriedades nas

---

<sup>262</sup> ACRE. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento n.º 05, de 04 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre os procedimentos administrativos concernentes ao reconhecimento extrajudicial de usucapião. Disponível em: <[https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/02/rovimento\\_OGER\\_TJAC\\_5\\_2016.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/02/rovimento_OGER_TJAC_5_2016.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2017.

<sup>263</sup> SALOMÃO, Wendell Jones Fioravante; DELÉO, CaianMorens Villa. **Das possibilidades da usucapião administrativa (extrajudicial) pela atuação dos notários e registradores, na forma de ata notarial, com prévio modelo de redação**. Brasília, 09 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NTM1Ng>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

grandes cidades brasileiras. Os autores ainda salientam que em decorrência do frágil controle ocupacional existente no Brasil, as ocupações do solo urbano são, em sua maioria, irregulares, e que o instituto da usucapião extrajudicial vem possibilitar o cumprimento do texto constitucional no que diz respeito ao direito à moradia, possibilitando que a sociedade e a economia tenham ganhos.

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, inc. XXXV, prevê o direito de acesso à justiça, fazendo com que o Poder Judiciário passe a integrar as discussões políticas e sociais e a desempenhar importante mecanismo para a concretização das garantias e dos direitos fundamentais. Apesar da consagração do direito de acesso à justiça, é possível observar que, desde a década de 90, em razão da crescente demanda de ações judiciais, o Poder Judiciário vem se mostrando insuficiente em garantir resultados que sejam individuais e socialmente justos, com a plena observância das garantias constitucionais. Tal situação acaba resultando na morosidade da justiça, fator que inevitavelmente se mostra intensificador para a desigualdade entre as partes e contribui negativamente para o deslinde das demandas judicializadas. Sob essa inspiração e pela busca da celeridade processual, a Emenda Constitucional n.º 45/04, denominada de “Reforma do Poder Judiciário”, trouxe uma expressiva reforma da ordem processual e alterações substanciais nos moldes de exercício da jurisdição e no funcionamento dos órgãos que compõem o Poder Judiciário. Todas as significativas modificações trazidas pela Emenda n.º 45 buscaram a constitucionalização do processo.<sup>264</sup>

Nesse sentido, a partir da Emenda Constitucional n.º 45 e com a promulgação do novo Código de Processo Civil, o legislador, dando ênfase à reforma do Judiciário, editou o art. 1071 no NCPC dispondo acerca da usucapião extrajudicial. Tal procedimento veio beneficiar a desjudicialização das demandas, trazendo ao cidadão brasileiro celeridade procedimental e consequente efetivação do direito fundamental à moradia, à dignidade da pessoa humana e ao direito de propriedade. Tais medidas se completam com a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que vem adotando e praticando atos administrativos para fins de regulamentação da

---

<sup>264</sup> LIMA, Débora Caldeira Monteiro de. O neoconstitucionalismo e a sua influência na jurisdição: apontamentos sobre a técnica dos precedentes judiciais no sistema processual brasileiro. **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 63, n. 457, p. 9-37, nov. 2015. p. 19-21.

legislação e sua autoaplicabilidade nas atividades de notas e de registro em todo o País.<sup>265</sup>

Com esse fim, o CNJ, de modo a disciplinar os pormenores do instituto da Usucapião Extrajudicial, agora alterado pela Lei n.º 13.465/2017, editou o Provimento n.º 65, de 14 de dezembro de 2017, estabelecendo diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis, dispondo neste ato grandes aperfeiçoamentos na prática da atividade notarial e registral, constando inclusive em suas considerações regulamentárias que tal publicação se dá em razão da uniformização dos procedimentos relativos à usucapião extrajudicial e para buscar maior celeridade e redução de custos e de demandas no Poder Judiciário, mediante a desjudicialização de procedimentos. O referido texto inclui dispositivo com ampla valia para a desjudicialização, a exemplo do art. 14 e seguintes<sup>266</sup>, onde transporta para o âmbito extrajudicial a conciliação e a mediação de possível conflito envolvendo ônus real ou qualquer gravame incidente no imóvel usucapiendo.

Outros avanços praticados, a fim de aperfeiçoar a atividade registral, fazendo constar aprimoramentos especialmente quanto à forma e à concretização da notificação dos interessados, consistem na dispensa da notificação dos confrontantes quando não houver alteração nas descrições periféricas do imóvel e quando este corresponder ao imóvel já descrito na matrícula do imóvel<sup>267</sup>.

A edição administrativa regulamentadora da Corregedoria do CNJ ocorreu após a edição da Lei n.º 13.465/2017, a qual fez significativas alterações legislativas no instituto da Usucapião Extrajudicial, resolvendo o que era temido por

---

<sup>265</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

<sup>266</sup> CNJ, Prov. 65/15, “Art. 14. A existência de ônus real ou de gravame na matrícula do imóvel usucapiendo não impedirá o reconhecimento extrajudicial da usucapião. Parágrafo único: A impugnação do titular do direito previsto no caput poderá ser objeto de conciliação e mediação pelo registrador. Não sendo, frutífera, a impugnação impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 65, de 14 de novembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>>. Acesso em: 10 jan. 2018).

<sup>267</sup> CNJ, Prov. 65/15, “§10º -Se o imóvel usucapiendo for matriculado com descrição precisa e houver perfeita identidade entre a descrição tabular e a área objeto do requerimento da usucapião extrajudicial, fica dispensada a intimação dos confrontantes do imóvel, devendo o registro da aquisição originária ser realizado na matrícula existente.” (Ibidem).

doutrinadores como Cyrino<sup>268</sup> e Paiva<sup>269</sup>, como, por exemplo, a alteração do texto do §2º, fazendo constar que “[...] para manifestar consentimento expresso em quinze dias, **interpretado o silêncio como concordância**”. (grifo nosso).

Outras importantíssimas alterações realizadas pela Lei n.º 13.465/2017 quanto à Usucapião Extrajudicial são os §§ 11, 12 e 13, também se referindo à simplificação procedimental de notificação, ou seja, legitimando para aquela integrante de condomínio edilício a pessoa do síndico como único interessado, e assim também para aqueles imóveis em comunhão na forma de condomínio e, ainda, disciplinando quanto à notificação a ser realizada por edital, cujo o silêncio também será interpretado como concordância.

---

<sup>268</sup> CYRINO, Rodrigo Reis. **Usucapião extrajudicial, aspectos práticos e controversos**. Brasília, 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NzlwNA>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

<sup>269</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

## 5 A (NOVA) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA – LEI N.º 13.465/2017

A ocupação do solo nos grandes centros urbanos e sua regulamentação é um problema presente em diversos países. O crescimento desordenado das cidades e a consequente construção de edificações irregulares, na grande maioria dos casos, é resultado da política de divisão de riquezas. Segundo Comparato<sup>270</sup>, essa realidade representa a falência do sistema capitalista:

[...] a celebrada eficiência do sistema capitalista na produção de riqueza vê-se hoje totalmente desmentida. Com isso, a fantástica desigualdade social, por ele criada no mundo inteiro, já não tem a menor condição de ser reduzida, menos ainda eliminada.

Em 2010, o banco Credit Suisse publicou seu primeiro relatório sobre a riqueza global (*Global Wealth Report*), naquela ocasião estimou que os 50% mais pobres da humanidade possuíam menos de 2% dos ativos mundiais. Em 2015, passados poucos anos, a instituição publicou novo relatório, cujos índices foram ainda mais alarmantes, com a estimativa de que os 50% mais pobres da humanidade possuíam menos de 1% da riqueza mundial.<sup>271</sup> Esse cenário de divisão de riquezas se reflete na perspectiva de vida da maioria dos cidadãos, inclusive no que diz respeito aos direitos básicos fundamentais, como moradia, alimentação, educação, saúde, etc.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou a existência de cerca de 6200 aglomerados urbanos subnormais<sup>272</sup>, ou seja, pessoas que vivem em situação habitacional de miserabilidade, afrontando diretamente a dignidade da pessoa humana. Segundo os índices do Censo Demográfico 2010, a distribuição de aglomerados subnormais chegou ao percentual de 6% da população, o que representava 11.425,644 pessoas morando em situação de miserabilidade - distribuídas em 3.224,529 domicílios particulares ocupados, dos quais 49,8%

<sup>270</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Significado e perspectivas da crise atual. **Carta Maior**, 08 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Significado-e-perspectivas-da-crise-atual/40/34933>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>271</sup> COSTA, Antonio Luiz M. A desigualdade social chega a níveis alarmantes. **Carta Capital**, Rio de Janeiro, 05 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/873/no-mundo-de-os-miseraveis-5584.html>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

<sup>272</sup> O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico 1991. Possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros.

estavam concentrados na Região Sudeste, com destaque para o Estado de São Paulo, que somava 23,2% dos domicílios, e o Estado do Rio de Janeiro, com 19,1%. Os Estados da Região Nordeste representavam 28,7% do total e a Região Norte reunia 14,4%, sendo 10,1% no Estado do Pará. A menor incidência era observada nas Regiões Sul (5,3%) e Centro-Oeste (1,8%).<sup>273</sup>

Segundo dados do Ministério das Cidades, esses assentamentos informais estão presentes em 100% dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, em cerca de 80% das cidades com população entre cem mil e quinhentos mil habitantes e, pelo menos, em 30% das cidades com menos de vinte mil habitantes.<sup>274</sup> Com base nos dados apresentados pelo IBGE e o Ministério das Cidades, observa-se que a irregularidade urbana “é um dos problemas mais graves a serem enfrentados por administradores e administrados, pois se trata de fenômeno social generalizado que atinge níveis altíssimos”.<sup>275</sup>

A edição do Decreto n.º 58 de 1937, que regulamentou os loteamentos e a venda de lotes em prestações, foi a primeira iniciativa do legislador brasileiro em definir meios legais para coibir e regulamentar a ocupação do solo urbano. Contudo, o crescimento urbano desordenado e o êxodo rural levaram à edição da Lei Federal n.º 6.766/79, que, de forma mais abrangente, tratou do parcelamento do solo urbano. Mais recentemente, em 2001, com o objetivo de alcançar a regulamentação ordenada, sustentável e ambientalmente protegida da posse e da propriedade no território brasileiro, foi editado o Estatuto da Cidade. Contudo, diante da crescente desigualdade social, essas iniciativas de regulamentação da ocupação e divisão do solo urbano não alcançaram a efetividade necessária e desejada.<sup>276</sup>

Por fim, chegou-se à Lei Federal n.º 13.465, editada em 11 de julho de 2017, a qual revogou e alterou inúmeros dispositivos de diferentes leis federais, dentre as

---

<sup>273</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: Aglomerados subnormais: Primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>274</sup> ROCHA, Cristiano Silva da; VITTE, Claudete. O espaço dos pobres e a regularização fundiária: A segregação em favelas de países da América do Sul. In: ENCUESTRO E GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12. **Anais** Montevideo, 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/legal12/Geografiasocioeconomica/Geografiarurbana/151.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>275</sup> RESCHKE, Leila Maria et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 5. **Anais** Manaus, 2008. p. 29-42. Disponível em: <[http://ibdu.org.br/IBDU\\_ANAIS\\_V.pdf](http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2018. p. 40.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 40-41.

quais a Lei n.º 6.766/79, o Estatuto da Cidade e a Lei n.º 11.977/09. No entender de Barros<sup>277</sup>, a atual legislação representa a formação de um novo marco legal referente à regularização fundiária, uma vez que ultrapassa as medidas anteriormente adotadas, propondo procedimentos de grande valia para a efetiva implementação de políticas públicas, as quais, em parte, irão viabilizar a efetivação da esperada regularização fundiária urbana no Brasil.

Reconhecendo a precária situação habitacional presente em diversas regiões do Brasil, ressalta-se a importância das políticas públicas como meio de regularização de ocupações irregulares, a fim de que se possa promover o fundamental direito à moradia digna. Nesse contexto, este capítulo traz a experiência de algumas regularizações fundiárias urbanas ocorridas na cidade de Alvorada, região metropolitana da grande Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, as quais possibilitaram a adequação legal de cada área ocupada irregularmente por algumas comunidades de baixa renda, promovendo a efetivação do direito à moradia, reconhecendo e assegurando o direito de posse e de propriedade para cada cidadão.

## 5.1 O CONTEXTO SOCIAL E HABITACIONAL NA CIDADE DE ALVORADA

A cidade de Alvorada nasceu como 3º Distrito de Viamão, denominado Passo do Feijó, criado pela Lei Municipal n.º 216 de 1952, o qual foi elevado à categoria de município pela Lei Estadual n.º 5.026, de 17 de setembro de 1965.

Este distrito era povoado de leiteiros e pequenos agricultores que cultivavam melancias, melões e outros hortigranjeiros, transportando o produto das suas roças de carreta ou carroça até o Triângulo da Assis Brasil, onde eram comercializados. Em registro do município de Viamão constava que havia na área cerca de trinta casas em 1942.<sup>278</sup>

Segundo a comissão legislativa pré-emancipatória, o novo nome da cidade se deu em razão da sua identificação com o povo e moradores daquela localidade, os quais acordavam nas primeiras horas da manhã e partiam para o trabalho na capital

---

<sup>277</sup> BARROS, Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>278</sup> ALVORADA: Histórico. Rio de Janeiro: Biblioteca IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/alvorada.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Gaúcha – “alvorada do povo”, e também em lembrança ao Palácio da Alvorada, inaugurado anos antes, representando o crescimento da nova capital Brasileira.<sup>279</sup>

Historicamente, a localidade faz referência à sesmaria concedida a Cristóvão Pereira de Abreu, posteriormente entregue à família Feijó, em 5 de maio de 1776. A região foi povoada, principalmente, por famílias vindas de Laguna, Estado de Santa Catarina, dedicadas à atividade rural de produção de leite e hortifrutigranjeiros, o comércio praticado era o de subsistência e o meio utilizado como transporte das mercadorias eram as carretas.<sup>280</sup>

Na década de 1930, a construção da estrada que liga Gravataí a Cachoeirinha e Porto Alegre representou um importante marco no desenvolvimento da região, sendo que os primeiros loteamentos no município de Alvorada surgem na década de 1940, motivados pelo crescimento populacional das cidades vizinhas.<sup>281</sup>

Com o crescimento de Porto Alegre começaram aparecer no distrito uma série de loteamentos, pois os terrenos eram bem mais baratos que na capital, sendo que o primeiro loteamento a ser despachado foi o Passo do Feijó. A maioria destes núcleos eram constituídos de ruas abertas das chácaras do morador, sem nenhum planejamento ou infraestrutura.<sup>282</sup>

Um dos primeiros loteamentos regularmente constituídos no Município de Alvorada foi o Loteamento/Vila Passo do Feijó, localizado naquela ocasião entre a divisa da área de propriedade de Frederico Dihl, do arroio Passo do Feijó e da estrada que conduzia à Cachoeirinha. Atualmente, a Vila Passo do Feijó localiza-se em uma área nobre da cidade e fica entre a Avenida Presidente Getúlio Vargas, a Rodovia Frederico Dihl, a Rua Ary Dias Dihl e o arroio Passo do Feijó. Importante destacar que antiga estrada que ligava à Cachoeirinha hoje faz parte tanto da Rodovia Frederico Dihl, como da Rua Ary Dias Dihl<sup>283</sup>.

Como as demais regiões e cidades brasileiras, o sul do país sofreu a emigração do meio rural para os centros urbanos. A região metropolitana da Capital Porto Alegre observa esse fenômeno recebendo milhares de pessoas que chegam

<sup>279</sup> ALVORADA. **História da cidade**. Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <<https://www.alvorada.rs.gov.br/historia-da-cidade>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>280</sup> HISTÓRIA de Alvorada. 2014. Disponível em: <<http://www.achetudoeregiao.com.br/rs/alvorada/historia.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

<sup>281</sup> Ibidem.

<sup>282</sup> ALVORADA: Histórico. Rio de Janeiro: Biblioteca IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/alvorada.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>283</sup> Em Anexo ao presente estudo figuras que ilustram a situação atual das áreas loteadas (Ver ANEXOS de A a D).

em busca de trabalho e acabam morando em situação irregular, ou seja, em ocupações desordenadas do solo urbano (público e privado).<sup>284</sup>

Acontecimentos econômicos e sociais, como a industrialização e a globalização mundial, em certa medida, são responsáveis pelo desordenado e célere crescimento populacional urbano que resulta no surgimento de cidades caracteristicamente conhecidas como “cidades-dormitório”<sup>285</sup> e “cidades integrantes de regiões metropolitanas”.

A cidade de Alvorada é um exemplo dessa realidade, sendo “um dos municípios da região Metropolitana de Porto Alegre que apresenta as maiores taxas de mobilidade da população”, número que vem crescendo a cada ano.<sup>286</sup>

De acordo com dados do estudo “Arranjos populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, disponibilizados em 2016, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 195.673 habitantes de Alvorada (RS), cerca de 55.760 se deslocam diariamente para Porto Alegre (RS). Sendo assim, 28 % da população alvoradense percorre aproximadamente 21 km para trabalhar e/ou estudar na capital.<sup>287</sup>

Alvorada, assim como outros municípios da região metropolitana, ao longo dos anos vem apresentando elevada ocupação populacional em função de sua proximidade territorial com Porto Alegre, o que contribuiu para a “melhoria na rede viária e de infra-estrutura e equipamentos, além da implantação de conjuntos habitacionais e parcelamentos de glebas rurais e de loteamentos, provocando a densificação desse eixo”.<sup>288</sup>

Em 1970, cinco anos após sua emancipação, Alvorada tinha uma população de 40.322; passados 40 anos, essa população chegou a 195.673 habitantes, um

<sup>284</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997. p. 121.

<sup>285</sup> “O termo cidade dormitório costuma referir a municípios que apresentam baixo desenvolvimento econômico e social, precárias condições de assentamento de vida para população e nítida dependência econômica de um polo regional. Essa definição [...] exemplifica o que ocorre diariamente em algumas cidades do Rio Grande do Sul.” (SZCZESNY, Leticia; MOURA, Vinicius. **Alvorada**: uma cidade dormitório. Porto Alegre, out. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/jornalismo-econ%C3%B4mico-uniritter-fapa/alvorada-uma-cidade-dormit%C3%B3rio-39871986bae5>>. Acesso em: 02 fev. 2018).

<sup>286</sup> SZCZESNY, Leticia; MOURA, Vinicius. **Alvorada**: uma cidade dormitório. Porto Alegre, out. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/jornalismo-econ%C3%B4mico-uniritter-fapa/alvorada-uma-cidade-dormit%C3%B3rio-39871986bae5>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>287</sup> Ibidem.

<sup>288</sup> Ibidem.

aumento de 485% que resultou notadamente em um crescimento desordenado, desprovido de saneamento básico e com uma irregular ocupação do solo.<sup>289</sup>

Dessa forma, o município de Alvorada, embora seja um dos menores municípios do Estado, com um total 72,9 Km<sup>2</sup>, do qual 52 Km<sup>2</sup> é de área urbana legal, tem todos os problemas de uma cidade grande, com uma população crescente e carente de atenção em suas necessidades básicas.<sup>290</sup>

Essa realidade social vivida em todo o território Brasileiro faz parte do contexto social da cidade de Alvorada, desse modo, baseado num Estado Social que busca o bem-estar social e urbano, cabe, especialmente aos entes públicos Municipais, o dever de combater e alcançar, através de administrações capazes e socialmente interessadas em implementar políticas públicas de regularização fundiária, a promoção da dignidade humana e garantir o direito à moradia adequada para todo cidadão brasileiro. Segundo Fernandes<sup>291</sup>, trata-se de um desafio jurídico-institucional imprescindível para que se tenha a construção democrática de uma sociedade politicamente voltada para gestão metropolitana adequada, com padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental.

Nesse contexto, a regularização fundiária surge como remédio jurídico para a efetivação de políticas públicas sociais, com características tanto de judicialização como de procedimentos exclusivamente extrajudiciais. Deve ser compreendida e tratada como um recurso municipal administrativo com funções permanentes e contínuas, independentemente do governo eleito, eis que cuida de um importante e consolidado contexto social, portanto de difícil reversão fática e física, com atribuições morosas que exigem persistência e conhecimento técnico.<sup>292</sup>

Reconhecendo a necessidade e a importância da regularização do parcelamento do solo urbano, desde a última década o Município de Alvorada vem

---

<sup>289</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Alvorada**: Infográficos: Evolução populacional e pirâmide etária. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=430060>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>290</sup> HISTÓRIA de Alvorada. 2014. Disponível em: <<http://www.achetudoeregiao.com.br/rs/alvorada/historia.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

<sup>291</sup> FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.360.

<sup>292</sup> NERY; Cristiane da Costa; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Regularização fundiária como política de estado, e não de governo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-10/regularizacao-fundiaria-politica-estado-nao-governo>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

adotando medidas habitacionais de interesse social voltadas exclusivamente a atender as ocupações consolidadas e irregulares municipais, as quais serão mais detalhadamente abordadas no tópico que trata sobre as regularizações fundiárias realizadas na “cidade-dormitório” de Alvorada.

## 5.2 A CONSOLIDAÇÃO DAS ÁREAS OCUPADAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE IMPLEMENTADAS ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SUCINTA COMPARAÇÃO COM AS ÁREAS REGULARIZADAS NO MUNICÍPIO DE ALVORADA

Segundo estatísticas do IBGE, no ano de 2010 o Município de Alvorada tinha 60.254 domicílios particulares ocupados, dos quais 243 em condições precárias, com uma população estimada de 1000 pessoas vivendo em vilas ou favelas, as quais somavam apenas uma aglomeração subnormal em todo o território municipal.<sup>293</sup>

Ao comparar os índices referentes aos Municípios de Alvorada e Porto Alegre, observa-se que o percentual de habitações em condições precárias na Capital Gaúcha é imensamente superior, dos 508.813 domicílios particulares ocupados na Capital, 56.024 (11%) se encontram em condições de aglomeração, enquanto que no Município de Alvorada esse percentual atinge 0,41%, o que mostra que Porto Alegre tem 10,69% a mais de imóveis em situação de aglomeração. Além disso, segundo dados do IBGE, a Capital Gaúcha soma 108 núcleos de aglomerados urbanos, enquanto que Alvorada apresenta estatisticamente somente um (01) núcleo irregular.

Conhecedores da calamitosa situação fática e jurídica que acomete os grandes centros urbanos, em 1994, sete anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), a Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA) passou a desempenhar importantíssimo, indispensável e legal função em favor da defesa dos interesses dos cidadãos necessitados e entidades municipais em questões relativas à regularização fundiária de terrenos urbanos. Tal função foi atribuída aos procuradores municipais através da Lei Municipal n.º 7.433/94, a qual lhes deu legitimidade para ajuizar ação em nome de terceiros em

---

<sup>293</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais:** primeiros resultados: Tabela 1. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/aglomerados\\_subnormais\\_tab\\_brasil\\_zip.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/aglomerados_subnormais_tab_brasil_zip.shtm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

casos específicos de regularização fundiária, criando uma estrutura permanente, contínua e com procedimentos estáveis.<sup>294</sup>

Desde então a Procuradoria Municipal da Capital Gaúcha vem acompanhando a evolução legislativa concernente à regularização fundiária com permanente e incansável aperfeiçoamento técnico e jurídico. Primeiramente, em 1994, criou-se a denominada Equipe de Assistência Jurídica Municipal (EAJM); no ano de 1996, o Núcleo de Regularização de Loteamentos, o qual passou a tratar a regularização fundiária de forma coletiva, passou a conferir específica atenção à promoção de políticas públicas; em 2006, através do Decreto n.º 15.432, a fim de dar prosseguimento e celeridade aos procedimentos já adotados, é formada a Gerência de Regularização de Loteamentos; e, em 2013, por meio do Decreto n.º 18.471, são unificadas a Gerência de Loteamentos e a EAJM, criando a Procuradoria de Regularização Fundiária, promovendo um célere processo administrativo, dotado de capacitação técnica apropriada e permanente, dispondo de ferramentas e tecnologia necessárias para promover e efetivar as regularizações no Município de Porto Alegre.<sup>295</sup>

Embora o cenário do Município de Alvorada não se assemelhe ao da Capital Gaúcha no que se refere ao interesse e esforços governamentais e institucionais relativos à implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária, ele muito se assemelha no que diz respeito à quantidade de ocupações irregulares ou clandestinas, vindo a contrariar totalmente os dados estatísticos divulgados, em 2010, pelo IBGE.<sup>296</sup>

Conforme dados do sistema cadastral do Município de Porto Alegre, a partir de 2007 foram regularizados cerca de dez loteamentos na capital, totalizando mais de 700 lotes, sendo que mais quinze loteamentos permanecem aguardando decisão judicial de regularização promovida sob a base legal administrativa da Corregedoria-

---

<sup>294</sup> NERY; Cristiane da Costa; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Regularização fundiária como política de estado, e não de governo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-10/regularizacao-fundiaria-politica-estado-nao-governo>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>295</sup> Ibidem.

<sup>296</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais**: primeiros resultados: Tabela 1. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/aglomerados\\_subnormais\\_tab\\_brasil\\_zip.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/aglomerados_subnormais_tab_brasil_zip.shtm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Projeto More Legal –, os quais somam 1576 lotes.<sup>297</sup>

Esses números de regularizações alcançadas pela Capital Gaúcha muito se aproximam dos imóveis transcritos no banco imobiliário registral da Comarca de Alvorada nos últimos 15 anos, os quais foram realizados por intermédio de regularizações imobiliárias promovidas pelo interesse municipal e através da utilização do conhecido Projeto *More Legal*.

Nos últimos 15 anos, no período de 2003 a 2018, as regularizações fundiárias promovidas e devidamente registradas no registro de imóveis de Alvorada alcançaram a marca de 1710 matrículas imobiliárias abertas, integralizando nove (9) loteamentos irregulares objetos de regularização fundiária Municipal. Essa iniciativa Municipal na promoção da efetivação do direito à moradia, através de política de regularizações fundiárias urbanas alcançada na Comarca de Alvorada, atendeu a legislação municipal vigente e atingiu cerca de 5 a 7 mil pessoas, ultrapassando significativamente os dados do IBGE, que apontavam cerca de 1000 pessoas vivendo em vilas ou favelas.<sup>298</sup>

Outra diferença entre a realidade municipal e os dados estatísticos é a quantidade de loteamentos atingidos; enquanto os dados apontavam apenas um (01) aglomerado subnormal no território municipal de Alvorada, na prática, foram implementadas pelo Município a regularização de nove áreas, o que será melhor abordado mais adiante nesse capítulo, a saber - a experiência da regularização fundiária na cidade de Alvorada.

Segundo Gouvêa e Ribeiro<sup>299</sup>, após a aprovação da Lei n.º 11.977/2009, o Brasil passou a dispor de uma nova ordem jurídico-urbanística que trouxe grandes avanços em favor da regularização fundiária, especialmente pela definição de instrumentos jurídicos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse e a simplificação dos atos registraes.

---

<sup>297</sup> NERY; Cristiane da Costa; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Regularização fundiária como política de estado, e não de governo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-10/regularizacao-fundiaria-politica-estado-nao-governo>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>298</sup> Fonte: registro de imóveis de Alvorada, matrículas imobiliárias de n.ºs. 55.065–55.101, 58.152–58.255, 58.408–58.443, 58.444–59.198, 59.220–59.346, 68.564–68.751, 68.753–68.912, 68.914–69.021, 71.789–71.987, do Livro n.2 do Registro-Geral.

<sup>299</sup> GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa papel passado. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 333-335.

Mesmo com o avanço legislativo trazido pela referida Lei, o Estado do Rio Grande do Sul continuou utilizando o regramento administrativo da Corregedoria-Geral de Justiça – Projeto More Legal – para o fim de efetivar as regularizações fundiárias consolidadas no Estado. Segundo dados de 2010, em Porto Alegre existiam cerca de quinze processos tramitando sob a égide do Provimento Estadual da CGJ/RS; sendo que o Município de Alvorada, nos últimos 15 anos, promoveu a regularização de todos os lotes irregulares e consolidados no município única e exclusivamente sob as regras administrativas da CGJ/RS (Provimento n.º 28/2004 - More Legal-III<sup>300</sup> e Provimento n.º 21/2011 - More Legal-IV<sup>301, 302</sup>).

Observa-se que, desde a sua criação, em 1995, o projeto More Legal já sofreu diversas alterações e atualizações, promovidas pela Corregedoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CGJ/RS), a fim de adequar-se à legislação em vigor. Sendo assim, da mesma forma como foi alterado em 2011 com o objetivo de atender os preceitos das Leis n.ºs 11.977/09 e 11.481/07, certamente ou assim se espera - o More Legal será objeto de nova adequação em virtude da recente publicação da Lei n.º 13.465/2017, a qual representa um marco legal da regularização fundiária em todo o País.

---

<sup>300</sup> Segundo o Desembargador Corregedor-Geral Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, em outubro de 2014: - “O Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, através da Corregedoria-Geral da Justiça – Gestão 2004/2005 – com o objetivo de atualização do Provimento n.º 17/99-CGJ, que instituiu o Projeto More Legal 2, em razão da edição das Leis Federais 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) e 10.931, de 02 de agosto de 2004, resolveu criar um grupo de trabalho revisor daquele instrumento jurídico/administrativo” .

O Projeto More Legal, criado em 1995 por inspiração do então Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Décio Antonio Erpen, tem por finalidade estabelecer regras simples para a regularização de loteamentos, desmembramentos, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, com a decorrente legalização do exercício da posse mediante registro imobiliário, em situações consolidadas nas quais indicada sua irreversibilidade. Nessas circunstâncias, o Poder Judiciário Gaúcho, por sua Corregedoria-Geral e no desempenho de suas funções constitucional e social, valoriza a cidadania e procura garantir a geração de segurança jurídica à população, inspirado pelo profundo alcance social da medida, em vista do espírito almejado pelo Legislador Constituinte, pela socialização e democratização da terra, assim como pelo interesse dos Municípios em regularizar a ocupação de áreas em seus perímetros urbanos ou rurais urbanizados, sempre respeitado o meio ambiente.

<sup>301</sup> PROVIMENTO N.º 21/2011-CGJ - Cria o Projeto More Legal IV, alterando a redação dos artigos do Capítulo XV, na CNNR. Considerando a edição das Leis n.ºs 11.977/09 e 11.481/07 e considerando a necessidade de preservar-se o espírito de flexibilização na comprovação documental para a aquisição da propriedade, sem descuido de uma observância às normas que regulamentam os registros públicos.

<sup>302</sup> BOLETIM Eletrônico, São Paulo, v. 4, n. 1417, 12 nov. 2004. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=266>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

### 5.3 AS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE ALVORADA REALIZADAS ATRAVÉS DO MEIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ADMISSÍVEL PARA OS IMÓVEIS IRREGULARMENTE OCUPADOS NA ZONA URBANA DO MUNICÍPIO

As experiências de regularização fundiária na cidade de Alvorada ultrapassam significativamente as estatísticas do IBGE (2010), sendo que nos últimos 15 anos foram promovidas as regularizações de nove áreas ocupadas irregularmente, são elas: Vila Santa Clara, Núcleo Residencial Getúlio Vargas, Vila Bom Samaritano, Vila Guedes, Vila Santa Bárbara, Vila Nova Petrópolis, Vila Germânia I e Vila Germânia II e Vila Nossa Senhora de Fátima, somando 1710 lotes regularizados.

A primeira regularização ocorreu em 25 de agosto de 2003 e deu origem ao Núcleo Residencial Getúlio Vargas, dispendo de 188 unidades/lotos, e a última regularização foi realizada em 29 de junho de 2017, contemplando o loteamento denominado Vila Nossa Senhora de Fátima, abrangendo 199 lotes.

Esses loteamentos, assim como todos os demais regularizados na cidade, têm em comum a característica de terem sido regularizados exclusivamente pelas regras jurídico-administrativas do Projeto More Legal promovido pela CGJ/RS.

Isso significa que, mesmo com acréscimos legislativos de grande lastro jurídico e avanço no que se refere à efetivação de políticas públicas voltadas para regularização fundiária no Brasil, trazidos principalmente pelo Estatuto da Cidade e pela Lei da Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, os Municípios de Porto Alegre e Alvorada mantiveram seus esforços na utilização e aplicabilidade do instrumento jurídico-administrativo do projeto denominado *More Legal*, que teve início em 1995, pela gestão do Desembargador Décio Antonio Erpen, Corregedor-Geral de Justiça da época.

Fato que demonstram e confirma em tese os ensinamentos Nery e Prestes<sup>303</sup> quando citam que a regularização do solo não se apresenta como um plano de governo, mas sim de Estado, uma vez que o projeto ultrapassa o governo e demanda persistência e conhecimento. Fator este que podemos observar em inúmeros loteamentos regularizados na área urbana do Município de Alvorada, como

---

<sup>303</sup> NERY; Cristiane da Costa; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Regularização fundiária como política de estado, e não de governo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-10/regularizacao-fundiaria-politica-estado-nao-governo>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

o Loteamento Vila Nossa Senhora de Fátima, o qual teve início em 30 de outubro de 2007, através do pedido formulado pela Prefeitura de Alvorada, firmado pela Procuradora Maria Oneida Ribeiro nos termos que seguem abaixo e, foi regularizado 10 anos mais tarde, em 2017, portanto persistindo nos tramites administrativos municipais por mais três (3) governos:

[...] venho requerer ao Oficial dos Registros Públicos o EXAME PRÉVIO DA REGULARIZAÇÃO DA VILA NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, consoante documentos anexos, nos termos do art. 9º, combinado com o art. 2º e art. 3º, parágrafo único, todos do provimento n. 28/04 do More Legal III da CGJ/RS.

Esta regularização foi parcialmente finalizada após 10 anos, em 29 de junho de 2017, através da abertura das matrículas dos lotes com base na sentença judicial do Juiz Diretor do Foro de Alvorada, Roberto Coutinho Borba, nos autos de n.º 1.08.0014247-7, que assim determinou:

[...] Cuida-se de ação de regulamentação de loteamento proposta pelo MUNICÍPIO DE ALVORADA, visando a regularização da Vila Nossa Senhora de Fátima, situada nesta cidade. Aduziu que a área, declarada como de interesse social pelo **Decreto Municipal n.º 131, de 28 de abril de 2005, é constituída de 198 lotes, onde residem aproximadamente 156 famílias**. Alegou que a situação fática encontra-se consolidada há alguns anos. Declarou que não obteve êxito no registro do referido loteamento, diante das impugnações apresentadas pelo Oficial do Registro de Imóveis de Alvorada. Requereu o registro imobiliário dos loteados.

[...] Outrossim, os documentos apresentados, especialmente os memoriais descritivos, foram confeccionados por profissionais habilitados, atendo, assim, ao disposto no **§ 5º do art. 512, do Projeto More Legal IV**.

Assim, há que se acolher a postulação para que seja determinada a regulamentação dos loteamentos nos termos propostos pelo Município de Alvorada, vez que atendidos os requisitos legais e formais previstos à espécie. **Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, a fim de autorizar e determinar a regularização e registro do Loteamento Vila Nossa Senhora de Fátima, situado neste Município, resolvendo o mérito, na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.** (grifo nosso).

Nessa regularização destaca-se a importância do Decreto Municipal n.º 131, de 28 de abril de 2005, o qual declara como Área Especial de Interesse Social (AEIS), o imóvel objeto da matrícula 38.169 do Registro de Imóveis de Alvorada, nos seguintes termos: “II – a área de terras do loteamento denominado Nossa Senhora de Fátima localizado na Rua Frederico Dihl, possuindo 80.000,00m<sup>2</sup> é uma área especial de interesse social.”

Importante salientar que até 09 de junho de 2008 esta área pertencia a Maria Emilia Mentz Albrecht e Getulio Eurico Mentz Albrecht, passando de área privada para área de propriedade municipal após a escrituração de dação em pagamento<sup>304</sup>, sendo que os vendedores/outorgantes quitaram dívidas municipais através da dação em pagamento de toda a área de terras descrita na matrícula imobiliária.

Assim como o Loteamento Nossa Senhora de Fátima, os demais loteamentos abaixo relacionados que foram objeto de regularização municipal em Alvorada demonstram basicamente três características dominantes: (a) longo período entre a iniciativa pública e o efetivo registro imobiliário das áreas; (b) todos são originários de áreas privadas, com exceção de dois deles abaixo especificados; e (c) após o efetivo registro imobiliário, o Município e os ocupantes deixam de apresentar a transmissão da titulação, permanecendo os imóveis na propriedade pública municipal. Essa é a situação dos loteamentos: Vila Nova Petrópolis, Vila Santa Bárbara, Núcleo Residencial Getúlio Vargas, Vila Santa Clara e Germânia I e II.

O Loteamento Nova Petrópolis é originário de dois lotes que integravam o loteamento Chácara dos Tordilhos, de propriedade privada de Ruy D'Avila e sua esposa, Lucia Machado D'Avila, desapropriado pelo Município de Alvorada em 1990<sup>305</sup>. Sua regularização ocorreu em 28 de maio de 2009, 19 anos após o ente público manifestar seu primeiro interesse em regularizar a referida área, por sentença judicial nos autos do Processo n.º 1.08.0003943-9, prolatada pela Juíza Evelise Leita Pâncaro da Silva, dando procedência quanto ao projeto More Legal III.

Outros casos que comprovam que as regularizações do solo urbano exigem persistência e plano Municipal constante e permanente, bem como, corpo técnico e jurídico competente são: o Núcleo Residencial Getúlio Vargas e a Vila Santa Bárbara. O primeiro deles demorou mais de 17 (dezesete) anos para ser realizado, tendo iniciado em 1986, quando o Município procedeu a desapropriação da área do então proprietário Pedro Antonio Pereira de Godoy<sup>306</sup> e sua esposa, Eloan Pereira de Godoy. O concernente processo de regularização foi promovido pela forma do More Legal e findou-se somente em 2003. No segundo caso, a regularização da Vila

<sup>304</sup> Escritura Pública lavrada pelo Tabelionato de Notas de Alvorada, sob o n.º 20.989 no livro de transmissões de n. 186, folhas n. 69, em 09 de junho de 2008.

<sup>305</sup> Fonte: matrícula imobiliária n.º 47.454, livro 2 registro geral do registro de imóveis de Alvorada.

<sup>306</sup> Foi o primeiro prefeito eleito na gestão de 1969 a 1972, retornando em um segundo mandato - de 1989 a 1991 em Alvorada e, em Viamão, exerceu o cargo por duas gestões de 1977 a 1982 e de 1993 e 1996. (GODOY, Pedro Antonio Pereira de. Obituário. **Jornal de Santa Catarina**, Blumenau, 16 nov. 2013. Disponível em: <<http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/obituario/pedro-antonio-pereira-de-godoy-72963.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018).

Santa Bárbara levou 19 (dezenove) anos para ser concluída, tendo iniciado em 1990, quando a Sociedade Comunitária Habitacional encaminhou manifestação em promoção da defesa de direitos sociais e recebeu de Ilso Zocolotto e sua esposa, Yolanda da Silva Zocolotto, a área por doação. Posteriormente, a referida sociedade privada procedeu a doação da área ao Município de Alvorada, que através do processo judicial de More Legal n.º 1.08.008274-1, em 2009, implementou a regularização de 755 terrenos, sendo a maior área até então regularizada.

Por sua vez, os loteamentos: Santa Clara e Germânia I e II são resultado do processo judicial de More Legal instaurado sob o n.º 1.03.0024388-6, tendo alcançado seu efetivo registro e regularização em 15 de fevereiro de 2016, perfazendo 452 lotes. Foi o mais longo processo regulatório tramitado na Comarca de Alvorada, iniciado em 1986 e concluído em 2016, nos termos da sentença do Juiz Roberto Coutinho Borba:

[...] os loteamentos foram executados **de forma irregular pela Prefeitura Municipal de Alvorada em 1986**, não tendo sido aprovado o plano urbanístico junto aos órgãos competentes [...] (**Grifo nosso**)  
 [...] Ante o exposto, julgo procedente o pedido, a fim de autorizar e determinar a regularização e registro dos loteamentos Vila Santa Clara, Germânia I e II, situados neste Município, na forma do Prov. N. 21/2001, da Egrégia Corregedoria-Geral da Justiça, resolvendo o mérito, a teor do art. 269, inc. I, do CPC. Expeça-se mandado de registro competente, nos termos propostos na inicial.

Os dois últimos loteamentos devidamente regularizados em benefício de políticas públicas municipais na cidade de Alvorada são: Vila Guedes e a Vila Bom Samaritano. Estes dois loteamentos diferem dos demais pelo fato de serem oriundos de áreas públicas e não de áreas privadas adquiridas ou recebidas pelo Município, de modo que seu uso dominial e autorização de regularização de posse foi objeto da Lei Municipal n.º 1.167/2001, conforme teor da ementa:

Transforma em bem de uso dominial área de terras de propriedade do Município, integrante do Loteamento Algarve, nesta cidade, e autoriza o poder executivo a regularizar a posse exercida pelas famílias sobre área, nas denominadas Vilas Bom Samaritano e Guedes.<sup>307</sup>

<sup>307</sup> ALVORADA. **Lei n.º 1.167, de 04 de julho de 2001**. Transforma em bem de uso dominial área de terras de propriedade do município, integrante do Loteamento Jardim Algarve, nesta cidade, e autoriza o poder executivo a regularizar a posse exercida pelas famílias sobre área, nas denominadas vilas Bom Samaritano e Guedes. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-alvorada.jusbrasil.com.br/legislacao/875582/lei-1167-01#art-4>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Após doze anos de vigência, a Lei n.º 1.167/2001 foi revogada pela Lei Municipal n.º 2.616/2013, a fim de permitir a transferência de propriedade para os ocupantes de forma gratuita, conforme previsto no artigo 3º, assim disposto: “A transferência da propriedade será realizada de forma gratuita pelo Poder Público”<sup>308</sup>.

A origem da área pública municipal se deu em 1982 com a abertura do Loteamento Algarve, onde o Loteador, atendendo exigências legais e ambientais de direito urbanístico, dispôs em favor do Município de Alvorada uma área verde e de reserva técnica, com aproximadamente 61 mil metros quadrados, que veio a configurar as ocupações irregulares do solo denominadas Vila Bom Samaritano e Vila Guedes. Relatórios e listagem cadastral da Vila Bom Samaritano arquivados no processo no registro de imóveis de Alvorada demonstram que, no ano de 2007, alguns moradores dessa vila já residiam por mais de 15 anos no local, remontando ao ano de 1990, o que faz concluir que o processo regulatório perdurou por mais de 18 anos, eis que seu efetivo registro foi datado em 13 de outubro de 2008. De mesma forma ocorreu com a Vila Guedes, área localizada dentro da área total da Vila Bom Samaritano e derivada da reserva técnica desse loteamento, conforme constou descrito na averbação n.º 02 da matrícula imobiliária datada de 16 de abril de 2009, resultado da decisão judicial nos autos do Processo n.º 1080010245-7, prolatada pela Juíza Evelise Leite Pâncaro da Silva.

A tramitação dos pedidos de regularização de solo, desde a primeira manifestação de interesse municipal, seja através da desapropriação ou compra ou dação em pagamento de alguma área, até a procedência da ação judicial promovida pelas regras do More Legal, com a consequente providência de abertura das matrículas dos lotes objetos de regularização, é um processo, segundo Meyer e Silveira Neto<sup>309</sup>, contínuo e sem fim; sendo a irregularidade urbana uma realidade que traduz a situação socioeconômica brasileira, com boas perspectivas para amenizar a desigualdade social que se volta para a promoção de políticas públicas focadas em programas de regularização fundiária eficiente e permanente, a fim de que seja alcançada a dignidade humana, proporcionando a todos o direito à moradia adequada.

---

<sup>308</sup> ALVORADA. **Lei n.º 2.616, de 03 de abril de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a regularizar a posse exercida pelas famílias sobre área nas Vilas Bom Samaritano e Guedes e dá outras providências. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2616&NroLei=2.616>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>309</sup> MEYER, Rosirene; SILVEIRA NETO, Omar. Regularização de áreas públicas de interesse social em Porto Alegre. In: MUSSI, Andrea Quadro; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da Cidade: Os desafios da cidade justa.** Passo Fundo: IMED, 2011. p. 216.

Sendo assim, conforme apresentado de forma concisa, pode-se dizer que as duas características comuns aos loteamentos objeto de regularização do solo na cidade de Alvorada são: (a) o longo período entre a iniciativa pública e o efetivo registro imobiliário das áreas; e (b) a origem das áreas ocupadas, tendo sua grande maioria origem em áreas privadas, com exceção de dois loteamentos oriundos de áreas públicas. Finda essa análise, se passa a abordar a terceira característica que perfaz a política de regularização municipal de Alvorada, qual seja, a total ausência da transmissão imobiliária em favor dos ocupantes, mesmo após a realização e concretização material da descrição imobiliária dos lotes que integram as áreas ocupadas (loteamentos objeto de regularização fundiária).

Partindo da premissa de que a regularização fundiária é um processo (político) que abrange a Administração Pública como um todo, não podendo ser realizado por órgãos ou assessorias específicas, posto que significa uma política pública que acarreta complexas necessidades e expectativas, sejam elas ambientais, urbanísticas e sociais, com o objetivo de alcançar desenvolvimento urbano duradouro e com viés de sustentabilidade urbano-ambiental<sup>310</sup>, revela-se importante que o processo regulatório do solo urbano tenha um fim, ou seja, a regularização fundiária tem por finalidade, além do condão social, também a titularização da área em benefício de seu ocupante.

Observa-se que para doutrinadores como De Soto essa característica – titulação da área – seria o principal objeto de uma política pública de regularização do solo de interesse social, possibilitando, com isso, a ampliação do crédito pessoal com resultados positivos no desenvolvimento da economia de países subdesenvolvidos, como exemplo do Brasil e do Peru.<sup>311</sup>

Essa característica demonstra a precariedade ou deficiência da política habitacional municipal (em Alvorada) em esgotar as diretrizes essenciais de uma regularização fundiária plena, a qual, ao fim e ao cabo, deve proporcionar, além de da inclusão social e da organização urbana-ambiental, a propriedade plena imobiliária em

---

<sup>310</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 30, p. 236-258, 2016. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/revista\\_\\_pgm\\_30\\_web.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista__pgm_30_web.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2018. p. 252.

<sup>311</sup> DE SOTO, Hernandes. **The Mystery of Capital**. Great Britain: Black Swan, 2001 *apud* FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 34-67.

favor dos ocupantes dos lotes regularizados. Medida esta que poderá vir a fortalecer a economia local e promover o crescimento socioeconômico regional e brasileiro.

Especificamente no Município de Alvorada, se observa uma política pública permanente e duradoura na perspectiva do tempo, com preparação tecnicamente suficiente e dispensando-se o esforço conjunto de diferentes setores da Administração Pública municipal e estadual, como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Habitação, a Procuradoria Geral do Município, o Poder do Judiciário e o Ministério Público, que se utilizam exclusivamente do instrumento jurídico *More Legal* para compor uma política habitacional de interesse social. Porém esses mesmos órgãos esqueceram que a conclusão plena dessa política, que tem a titulação do imóvel dentre seus objetivos primordiais, também inclui a transmissão dos imóveis regularizados para seus ocupantes. Inclusive, para alguns doutrinadores, o ato de transmissão dos imóveis seria o elemento que constitui o melhor interesse dessa política de inclusão social, uma vez que viabilizaria um significativo crescimento econômico.

Com isso, após longos e persistentes processos, alguns desses chegando a mais de 19 anos de tramitação até sua conclusão parcial, ou seja, culminando na concretização jurídica do loteamento junto ao banco imobiliário municipal, as partes beneficiadas que obtiveram a legalização de suas ocupações consolidadas com a devida titularidade – com toda a documentação juridicamente apta –, permanecem sem a titulação de seu imóvel. Tal fato deixa pendentes, até os dias atuais (2018), em torno de 1700 lotes regularizados no Município de Alvorada, os quais permanecem aguardando a transmissão definitiva da propriedade e, conseqüentemente, negligenciando informações importantes quanto à posse desses imóveis, refletindo negativamente na finalização plena da política habitacional de interesse social da cidade de Alvorada.

Essa característica, obviamente negativa, não implica diretamente na implementação do direito fundamental à moradia adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Apesar disso, o Município vem buscando implementar políticas habitacionais com o viés de reconhecimento das áreas de interesse social; isso ocorre quando da publicação legal do enquadramento dessas áreas como áreas de interesse social. Também a administração municipal tem demonstrado interesse em garantir condições mínimas de habitabilidade nessas comunidades carentes, através da realização da urbanização adequada, proporcionado saneamento básico,

iluminação pública, transporte público, coleta de lixo, instalação de escolas e demais serviços que trazem dignidade aos seus moradores, conforme se pode observar nas ilustrações em Anexo ao presente trabalho (Anexos de A a D).

Contudo, ressalta-se que faltou interesse do Município de Alvorada em efetivar a transferência dos imóveis para seus moradores, o que possibilitaria tornar o patrimônio bem como garantia passível de circulação econômica, conforme foi bem observado pelo Vereador Neto Girelli, que, no dia da assinatura dos contratos de regularização e compra dos lotes das comunidades – Bom Samaritano e Vila Guedes, assim observou:

A partir de hoje cada morador que adere a este programa de aquisição, é dono de seu imóvel. É teu, pode ser vendido, pode valer como garantia de financiamentos, pode ser deixado como herança. É a valorização e o aumento da auto-estima da nossa gente através da propriedade.<sup>312</sup>

Essa urbanização desenfreada, observada em todo o território brasileiro e que foi brevemente detalhada neste trabalho trazendo os fatos ocorridos nos últimos 15 anos na cidade de Alvorada, é uma consequência do crescimento mundial e da ausência de vontade política e políticas eficientes, sendo este o grande desafio a ser enfrentado pelos governos, os quais demandam enorme eficácia e uma gestão urbana adequada e acertada.<sup>313</sup>

Para Tannerfeldt e LJung<sup>314</sup>, o grande crescimento dos centros urbanos é resultado da constante globalização em desenvolvimento, trazendo assustadoras projeções para os próximos 15 anos, quando a população que vive em cidades deverá avançar de 3 bilhões de habitantes para 4 bilhões. Tal crescimento, inevitavelmente, trará efeitos negativos para o bem-estar social e o meio ambiente, resultando no notório empobrecimento urbano, visível em favelas e vilas sem quaisquer condições de habitação. Essa situação também é resultado da ausência de políticas públicas adequadas, de legislações tecnicamente avançadas, de mercados funcionais e,

<sup>312</sup> REGULARIZAÇÃO dos lotes na Vila Guedes e Samaritana em Alvorada. **Vital**, Alvorada, 01 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.redevital.net/Editorial/Im%C3%B3veis/2001/Comunica%C3%A7%C3%A3o-Social/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-dos-lotes-na-vila-Guedes-e-Samaritana-em-Alvorada/Alvorada-RS/#.Wp9W4ujwZPZ>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>313</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 30, p. 236-258, 2016. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/revista\\_\\_pgm\\_30\\_web.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista__pgm_30_web.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2018. p. 252.

<sup>314</sup> TANNERFELDT, Goran; LJUNG, Per. **More urban less poor**: An introduction to urban development and management. London: SideandEarthscan, 2006.

especialmente, da falta de vontade política, uma vez que “(a)s condições de vida para os pobres urbanos podem ser dramaticamente melhoradas com soluções adequadas, apoiadas por uma ação decisiva e concertada.”

Para Fernando Fukassawa<sup>315</sup>, essa desordem urbanística, notadamente visível nos parcelamentos ilegais do solo urbano, deve ser combatida primeiramente pelo Poder Público Municipal através de políticas públicas intensas de prevenção e repressão, cientes de que não há um tratamento de curto prazo para uma doença social vivenciada por décadas e até séculos.

#### 5.4 A EXPOSIÇÃO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE AO ZONEAMENTO URBANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ALVORADA

Em 2006, Fernandes<sup>316</sup> alentava sobre a relevância de uma lei de responsabilidade territorial, a qual passaria a revisar e atualizar a Lei n.º 6.766/79 no que tange às singelas disposições sobre o parcelamento de solo urbano irregular. O autor cita a existência da tramitação de Projeto de Lei<sup>317</sup> voltado para atender essa importantíssima demanda social e, principalmente, essa proeminente reforma urbana no Brasil, legislação que deveria dispor sobre os critérios e procedimentos para aprovação de novos parcelamentos, critérios e procedimentos para aprovação de condomínios urbanísticos e critérios e procedimentos para aprovação de projetos de regularização de parcelamento e assentamentos irregulares consolidados em terras públicas e privadas.

Ocorre que o referido Projeto de Lei – Responsabilidade Territorial –, em parte, foi absorvido pelo texto legislativo do novo marco legal da regularização fundiária no Brasil (Lei n.º 13.465/2017), tanto porque englobou todos os temas versados naquele Projeto, como também porque buscou normatizar tantas outras situações consolidadas, tirando-as da irregularidade e ilegalidade e passando-as para o viés da legalidade, a exemplo do regramento referente ao loteamento fechado, ao condomínio de lotes, à usucapião, à legitimação urbanística, à

---

<sup>315</sup> FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana**: Lei 11.977/2009. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 32.

<sup>316</sup> FERNANDES, Edésio. Uma lei de responsabilidade territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 353-355.

<sup>317</sup> Projeto de Lei n.º 3.057/200, revisando a Lei n.º 6.766/79 e propondo a simplificação dos procedimentos, novos parâmetros urbanísticos e ambientais para os novos parcelamentos e regularizações fundiárias.

legitimação de posse, ao direito real de laje, entre outros. Contudo, na opinião de alguns doutrinadores, como Venosa<sup>318</sup>, na ânsia de dar solução ao problema habitacional, o legislador buscou disciplinar inúmeras matérias, muitas das quais teriam melhor solução se reguladas de modo administrativo, a exemplo do que já ocorre no Rio Grande do Sul através do Projeto More Legal.

Contudo, independentemente dos acertos ou desacertos da nova legislação, no que diz respeito ao Projeto More Legal, cabe à Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim como foi feito em 2001 e 2009, promover as atualizações de seu Provimento para que venha a trabalhar em consonância com o avanço legislativo infraconstitucional, adequando-se, no que for necessário, ao novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, abalizado pela Lei n.º 13.465/17. Tal adequação, conforme preconiza Eros Grau<sup>319</sup>, dá ao “direito posto” vozes de uma constante mudança social, podendo através de seu dinamismo interpretativo alcançar as transformações sociais, tornando-se uma política pública capaz de enfrentar os atuais conflitos urbanos vividos pela sociedade brasileira.

Nesse passo, acompanhando a alteração constitucional e a política pública federal voltada para efetivação do direito à moradia, antes da obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade, o Município de Alvorada, em 2000, instituiu seu primeiro Plano Diretor através da Lei Municipal n.º 1.137, cujos objetivos encontram-se dispostos em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada, com vistas:  
I - a promover o desenvolvimento econômico, a qualidade residencial, a preservação e recuperação do meio ambiente;  
II - a permitir o controle dos espaços públicos pela sociedade;  
III - a regular o uso dos espaços privados no interesse da cidade;  
IV - a proporcionar ao Poder Público recursos para consecução das metas nele fixadas;  
V - a alcançar a auto-sustentabilidade do Município;  
VI - a gestão participativa do planejamento.<sup>320</sup>

<sup>318</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. Direito real de laje (criado pela lei n.º 13.465 de 2017). **Migalhas**, São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI267743,91041-Direito+real+de+laje+criado+pela+lei+13465+de+2017>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>319</sup> GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízos**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 85, 91.

<sup>320</sup> ALVORADA. Plano Diretor (2000). **Lei n.º 1.137, de 26 de dezembro de 2000**. Institui o primeiro Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Alvorada. [Revogado]. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1137>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

Além dessas indispensáveis diretrizes iniciais, o art. 82<sup>321</sup> da referida Lei Municipal determinava que as áreas de interesse social, sejam elas áreas públicas ou privadas, seriam gravadas em favor da promoção de serviços urbanos, de aberturas de ruas e de interesse social, não podendo ser utilizadas para outra finalidade que não a de interesse social.

Em 2011, passados dez anos de seu primeiro regramento, atendendo ao que dispõe o Estatuto da Cidade – que o plano diretor deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos –, o Município de Alvorada, através da Lei Municipal n.º 2.316/2011, originou novas disposições municipais, as quais passaram a harmonizar-se com as regras inovadas da Lei Federal n.º 10.257/2001, como, por exemplo, o Capítulo V – Instrumentos Jurídicos<sup>322</sup>, o qual passou a beneficiar as políticas públicas e seus instrumentos jurídicos, contemplando a população de

<sup>321</sup> “**Art. 82.** A partir da vigência do Plano Diretor, as áreas públicas e privadas gravadas de interesse público para serviços urbanos, aberturas de ruas e de interesse social não poderão ser utilizadas para outros fins. **Parágrafo único.** Nenhuma edificação nova ou aumento poderá ser executado nestas áreas.” (ALVORADA. Plano Diretor (2000). **Lei n.º 1.137, de 26 de dezembro de 2000.** Institui o primeiro Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Alvorada. [Revogado]. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1137>>. Acesso em: 28 jan. 2018).

<sup>322</sup> “**Art. 19.** São instrumentos jurídicos, aqueles postos à disposição da gestão da política urbana municipal com vistas a manutenção de estoques de áreas destinadas à habitação popular; a urbanização compulsória associada e a transferência do direito de construir.

**Art. 20.** O Direito de Preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

**Parágrafo único.** O direito de preempção poderá ser exercido quando se tratar de alienação de glebas com área superior a cinco mil metros quadrados.

**Art. 21.** Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. **Parágrafo único.** Lei Municipal específica aprovará a operação urbana consorciada, nela constando o plano projetado, atendendo aos requisitos determinados no *caput* do artigo.

**Art. 22.** O instituto da Transferência do Direito de Construir é a possibilidade de o proprietário de imóvel urbano exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor, quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; quando servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e para abertura de vias públicas. **Parágrafo único.** O direito somente poderá ser exercido na mesma Macrozona e mesma zona de uso.

**Art. 23.** Lei municipal específica poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos da legislação federal. **§ 1º** Aplica-se a regra contida no *caput* do artigo, às áreas classificadas como de uso residencial no Plano Diretor, glebas com mais de cinco mil metros quadrados ou áreas loteadas com no mínimo cinquenta lotes. **§ 2º** Considera-se subutilizado o imóvel que embora apresentando edificação, esta não é utilizada ou que apresenta aproveitamento inferior a 0,01 ou não apresente atividade econômica ligada à agropecuária nos locais a esta permitidos.” (ALVORADA. Plano Diretor (2011). **Lei n.º 2.316, de 05 de janeiro de 2011.** Institui o Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Alvorada. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2316#a137>>. Acesso em: 28 jan. 2018).

baixa renda através da promoção de habitação popular, urbanização compulsória associada e transferência do direito de construir.

A preocupação em relação à implementação de acesso à moradia já era observada no Legislativo Municipal de Alvorada desde muito antes da instituição do primeiro Plano Diretor (ano de 2000), como pode ser observado no teor da Lei n.º 283/1986, a qual criou três núcleos habitacionais populares chamados de Santa Clara, Germânia I e II, os quais vieram a ser juridicamente efetivados somente no ano de 2016. A Lei Municipal n.º 283/1996, entre outras providências, determinou que estes três núcleos fossem destinados para o reassentamento de munícipes de baixa renda previamente cadastrados pela Secretaria da Habitação, objetivando atender e implantar suas moradias próprias, assim constando no art. 8º: “Os lotes a serem integrados nos núcleos ora instituídos serão destinados para uso exclusivo de residência própria dos adquirentes e seus familiares”.

Outra grande inovação legislativa Municipal veio com a Lei n.º 1.389 de 2003, criando as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e estabelecendo critérios para sua destinação e uso, diferenciando-as em dois grandes grupos conforme sua situação existencial:

Art.1º. As áreas especiais de interesse social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, caracterizadas nas seguintes situações:

- I – assentamentos autoproduzidos ou áreas ocupadas com fins de uso habitacional por população de baixa renda em áreas públicas;
- II – loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendem às condições de habitabilidade nos termos do §3º deste artigo.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> ALVORADA. **Lei n.º 1.389, de 20 de outubro de 2003**. Estabelece critérios para implantação das áreas especiais de interesse social – AEIS. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1389>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Conforme disposto no art. 3º<sup>324</sup> da referida Lei, as AEIS devem ser instituídas por Decreto do Poder Executivo, cujo requerimento pode ser de iniciativa dos adquirentes de lotes ou ocupantes dos lotes, sendo competência exclusiva do Conselho Geral do Plano Diretor Municipal analisar a destinação destas áreas e incluí-las em programas de regularização fundiária. Importa salientar que Conselho Geral é composto por 27 membros<sup>325</sup>, tendo como presidente o Secretário Municipal de Planejamento.

Em consequência à publicação da Lei n.º 1389/2003, o primeiro Decreto municipal que instituiu as Áreas Especiais Urbanas de Interesse Social foi o Decreto n.º 438 de 2003, o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto n.º 171, de 28 de junho de 2004, assim dispondo:

São declaradas áreas especiais de interesse social as seguintes em processo de regularização fundiária:

- I – Germânia I;
- II - Germânia II;
- III – Nova Americana;
- IV – Francisco Feijó;
- V – Nova Petrópolis;
- VI – União, área do município;
- VII – Praça Loteamento Piratini;
- VIII – Fontoura, área do município;
- IX – Menino Jesus de Praga;
- X – Núcleo Getúlio Vargas;
- XI – Sítio do açude, áreas denominadas SA1, SA4 e SA5;
- XII - Santa Clara;
- XIII – Taimbé, praça área do município;
- XIV – Bom Samaritano e Guedes;
- XV – Santa Bárbara.<sup>326</sup>

<sup>324</sup> “**Art. 3º.** As AEIS serão definidas através de um processo gradativo e permanente de instituição, observando-se os seguintes procedimentos: **I** – As AEIS serão instituídas por decreto do Poder Executivo.” (Ibidem).

<sup>325</sup> “**Art. 103.** O Conselho geral será composto de 27 membros: **I** - um representante de cada uma das Macrozonas; **II** - um representante da ACIAL; **III** - um representante do Conselho Municipal da Habitação; **IV** - um representante do Conselho Municipal de Saúde; **V** - um representante da União das Associações de Moradores de Alvorada; **VI** - um representante dos profissionais vinculados ao CREA-RS; **VII** - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil; **VIII** - cinco representantes do Poder Executivo, nomeados pelo Prefeito; **IX** - três representantes do Poder Legislativo, nomeados pelo Presidente da Câmara; **X** - dois representantes do Conselho Municipal de Educação. **Parágrafo único.** O Conselho Geral será presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento. (ALVORADA. **Lei n.º 1.389, de 20 de outubro de 2003.** Estabelece critérios para implantação das áreas especiais de interesse social – AEIS. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1389>>. Acesso em: 02 fev. 2018).

<sup>326</sup> ALVORADA. **Decreto n.º 438, de 2003.** Declara áreas de interesse social. Disponível em: <[https://camara-alvorada.rs.gov.br/leis\\_buscar.php](https://camara-alvorada.rs.gov.br/leis_buscar.php)>. Acesso em: 28 jan. 2018.

As 15 (quinze) áreas declaradas de especial interesse social pelo Decreto n.º 438 de 2003 efetivamente transformam-se em 16 (dezesseis), uma vez que o item XIV engloba duas áreas distintas: Bom Samaritano e Guedes. Conforme já visto no presente estudo, do total de áreas elencadas, nove foram devidamente regularizadas e tiveram seus lotes individualizados, os quais estão aptos para transmissão em favor dos atuais ocupantes e suas famílias.

Quanto aos outros sete loteamentos ou áreas ocupadas restantes – públicas ou privadas – tem-se conhecimento da existência de autorização legislativa regulada pela Lei n.º 1.070/2000 para firmação de convênio entre o Município de Alvorada e o Estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de obtenção de verbas originárias do Programa Especial do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Programa Moradia Popular, a fim de que sejam construídas 46 casas e 141 lotes urbanizados no loteamento Sítio dos Açudes (XI). Contudo, até a presente data, não há registros ou cadastros municipais que demonstrem a concretização da regularização dessa ocupação irregular.

No que diz respeito às outras seis áreas - Nova Americana, Francisco Feijó, Praça Loteamento Piratini, Fontoura, Menino Jesus de Praga e Taimbé - também não há cadastros municipais que tratem da efetivação de suas regularizações fundiárias.

No ano de 2007, o Município de Alvorada, através da Lei n.º 1.825, de 09 de agosto de 2007, criou o chamado Núcleo de Regularização Fundiária e Assuntos Relativos à Posse e Propriedade, determinando que este deve ser composto por quatro (4) membros - 1 procurador, 1 arquiteto, 1 auxiliar administrativo e 1 estagiário de Direito - e tem a atribuição de elaborar e encaminhar os pedidos de exame prévio ao registro de imóveis, bem como, ajuizar ações de regularização fundiária.

No mesmo ano, através da Lei Municipal n.º 1.844, de 26 de setembro de 2007, é criada a Comissão de Gerenciamento de Terras Públicas (COGET), a qual fica sob coordenação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e é composta pelos seguintes órgãos municipais: Procuradoria-Geral, Secretaria de Planejamento Urbanístico e Habitação e Secretaria da Administração. Dentre as atribuições da COGET se inclui a concessão do instrumento jurídico para implementação de política pública de uso especial para fins de moradia, conforme dispõe os arts. 5º e

6º, significando grande avanço legislativo municipal em favor dos moradores de áreas públicas:

**Art. 5º** Em caso de avaliação positiva, e aprovado pela Coordenação de Governo, a COGET fornecerá informações relevantes para elaboração do Termo de Compromisso entre as partes (Prefeitura e Entidade) ou contrata de concessão de uso para fins moradia, sendo sua aprovação condicionante para a permissão de uso e concessão de uso especial para fins de moradia.

**Art. 6º** A COGET deverá revisar as atuais permissões e concessões de uso (Decretos Municipais) de acordo com os critérios estabelecidos para uso nos Decretos de Permissão e Concessão de uso Especial para fins de moradia conforme os critérios adotados atualmente.<sup>327</sup>

Nesse passo, a legislação municipal de Alvorada, desde os anos 2000, vem apresentando regulamentações que perfazem os interesses dos governos Estaduais e Federais, principalmente no que se refere à responsabilidade municipal pela organização do solo urbano. Tanto o Plano Diretor, editado em 2000, como a Lei n.º 1.487/2004 e outros textos permissivos legais, contemplam os anseios da população e o crescimento urbano, de modo que antes mesmo da edição da Lei n.º 13.465/2017 já dispunham da viabilidade municipal de aprovação e execução de condomínio horizontal de lotes. Curiosamente, o artigo 1º e seguintes da Lei Municipal n.º 1.487/2004 muito se assemelha ao novo marco da legalização fundiária:

**Art. 1º** Fica aprovada a execução de condomínio horizontal de lotes, para fins residenciais, nas macrozonas do Plano Diretor em que esta finalidade for permitida, mediante prévia aprovação dos projetos pelos órgãos públicos correspondentes.

**§ 1º** Considera-se condomínio horizontal de lotes o empreendimento que seja projetado nos moldes definidos no Código Civil, artigos 1.331 e seguintes, bem como do art. 8º, da Lei Federal n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no qual cada lote será considerado como unidade autônoma, a ele atribuindo-se fração ideal do todo.

**§ 2º** Serão áreas e edificações de uso comum as vias internas de comunicação, os muros, guaritas, serviços e obras de infraestrutura, equipamentos comunitários e todas as áreas e edificações que, por sua natureza, destinem-se ao uso comum de todos os condôminos.

**§ 3º** O projeto de condomínio de lotes deverá ser acompanhado de memoriais, minuta de convenção de condomínio e preenchimento dos quadros de áreas, nos moldes previstos pela NB-140 da ABNT e em outras normas relativas ao condomínios.

---

<sup>327</sup> ALVORADA. **Lei n.º 1.844, de 26 de setembro de 2007.** Cria a comissão de gerenciamento de terras públicas, COGET e estabelece os procedimentos para análise e deliberação sobre as permissões e concessão especial de uso de áreas públicas no município. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-alvorada.jusbrasil.com.br/legislacao/875022/lei-1844-07>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

§ 4º A minuta de Convenção de Condomínio deverá ser submetida à aprovação do Município, como condição de validade da mesma. Qualquer alteração posterior, igualmente, submeter-se-á à prévia aprovação municipal.<sup>328</sup>

Contudo, mesmo a legislação municipal de Alvorada tendo apresentado avanços e inovações, que inclusive poderão contemplar o novo marco da regularização fundiária no Brasil, o município não dispõe de um programa institucional permanente e tecnicamente disponível para realizar e concretizar as políticas públicas de regularização fundiária em áreas privadas ou públicas, sejam elas ocupadas irregularmente ou resultado de assentamentos autoproduzidos para fins de uso habitacional por população de baixa renda. Essa situação se reflete drasticamente no crescimento desordenado do solo urbano e, conseqüentemente, na própria sustentabilidade urbana.

Desse modo, se espera que os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, de todos os municípios brasileiros, se estruturem a fim de que a política pública de regularização fundiária urbana seja permanente e possa atingir seus objetivos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, a fim de proporcionar um crescimento urbano eficiente e sustentável, proporcionando à população a titulação de seus direitos de posse e propriedade, atingindo seu fim maior de concretização do constitucional e fundamental direito à moradia digna.

---

<sup>328</sup> ALVORADA. **Lei n.º 1.487, de 01 de dezembro de 2004.** Aprova a execução de condomínio horizontal de lotes para fins residenciais. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1487&NroLei=1.487&Word=&Word2=>>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

## 6 CONCLUSÃO

As linhas conclusivas do presente estudo passam pelo surgimento da dignidade da pessoa humana, supera o reconhecimento de um Estado Social, o qual constitucionalmente o Estado Brasileiro é firmatário e chega, ao final, no interesse social obrigatório para implementação de políticas públicas suficientes e eficientes na efetivação prestacional de direitos sociais. Dentre tais medidas, para os fins deste trabalho, destacam-se aquelas voltadas à implementação da moradia digna e adequada. O Brasil, à luz da Carta Constitucional vigente, reconhece e garante a efetivação de diversos direitos ao povo brasileiro, contudo as garantias asseguradas por este Estado Social de Direito somente alcançarão eficácia na medida em que seus legitimados disponibilizarem e executarem programas e projetos habitacionais de interesse social para o fim de implementar a moradia adequada. Somente quando realmente aplicar energia a fim de resolver a questão habitacional, garantindo a todos o direito à moradia digna, a República Federativa do Brasil chegará ao seu maior objeto social que é satisfazer o direito fundamental à dignidade da pessoa humana.

A conquista normativa do direito à dignidade da pessoa humana teve sua trajetória iniciada a contar de meados da Primeira Guerra Mundial, quando o governo de Weimar de 1919, depois de consentir com as exigências impostas pelo Tratado de Versalhes, instaura o regime de democracia parlamentar, o qual funciona até a calamitosa deflagração do governo de Adolf Hitler. Com sua ascensão ao poder, Hitler dissolve o parlamento alemão e impõe um regime absolutista, mundialmente conquistador e economicamente ganancioso, processo que veio culminar com a Segunda Guerra Mundial. Todavia, foi após a Segunda Grande Guerra que os direitos humanos e sociais ganharam conotação mundial e passaram a ser reconhecidos expressamente, cujo simbolismo em “alto e bom tom” materializa-se na chamada Declaração dos Direitos Humanos, documento editado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. Tal documento, alcança repercussão internacional e reconhece os valores da liberdade, da justiça e da paz como as bases para a promoção da dignidade inerente ao homem e aos membros de sua família.

Com isso, o mundo observa a retomada, agora fortificada pelos recessos econômicos e sociais avassaladores de duas grandes guerras mundiais, do

reconhecimento do direito inalienável da dignidade da pessoa humana em paralelo ao surgimento de um modelo de Estado intervencionista, com vistas à consecução de um programa de bem-estar social.

Em convergência com os avanços sociais, com crescimento econômico mundial e com a redemocratização dos países sul-americanos, o Brasil, em 1988, no texto da Constituição Federativa, consagra as características de um Estado Social, trazendo grande responsabilidade do Poder Público em efetivar os direitos de índole prestacional. Em específico, à luz da temática deste trabalho, a partir da Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, o horizonte constitucional brasileiro vê surgir o direito social à moradia, enfatizando e acompanhando a evolução legislativa internacional.

Diante do célere crescimento da população nos grandes centros urbanos, o grande desafio do Estado Social brasileiro está em promover políticas públicas permanentes e eficientes que venham garantir o direito social à moradia digna, pois, até o momento, o país tem dado passos deficientes num avanço desordenado de ocupação do solo urbano. Como exemplo das dificuldades enfrentadas, está o problema estrutural da falta de condições dignas e adequadas das moradias populares, destituídas de saneamento básico mínimo, infraestrutura social, privacidade e segurança.

Tem-se na regularização fundiária, embora não a solução, mas um caminho para solucionar os problemas da habitação urbana. Nesse entendimento, em 2017, o governo federal editou a Lei n.º 13.465, a qual vem sendo reconhecida como o novo marco legal da política pública de regularização fundiária urbana.

Ignorando a forma pela qual esta lei tramitou e restou promulgada, aspecto cuja legitimidade controvertida foge ao escopo desta dissertação, dela se pode extrair significativas inovações em sede de instrumentos jurídicos contemporâneos, os quais podem contribuir para uma política pública organizada, procedimental, célere e legal de regularização fundiária. Tal legislação tem como objetivo que o Estado Democrático Brasileiro, socialmente engajado em favor da inclusão e do combate à desigualdade social, possa contribuir significativamente para a efetivação de moradias adequadas, amparadas num processo de urbanização sólido e sustentável e na preservação do meio ambiente equilibrado.

A análise proposta no presente estudo resultou em refletir acerca da eficácia dos instrumentos jurídicos disponíveis no ordenamento jurídico vigente quanto à regularização fundiária urbana. Especialmente levou-se em conta os preceitos

normativos vigentes aptos a promover políticas públicas habitacionais através de ferramentas que possam efetivamente combater a ocupação irregular do solo, seja através do reconhecimento do direito real à laje ou da usucapião. Nesse sentido, dentre as ferramentas trazidas pela novel legislação destacam-se, por exemplo, a Reurb-E que, na prática, infelizmente, vem atuando em benefício de núcleos informais não populares, ou seja, ocupações realizada pelas alta e média classes sociais brasileira, dando ênfase à demanda capitalista de cunho transgressor de direitos fundamentais sociais.

Com o estudo verificou-se que a maior parte das políticas públicas dispensadas para enfrentar o contexto socioeconômico brasileiro, cuja dificuldade perdura por anos (atravessando diferentes estilos ideológicos de governo, modos de política governamental e de disparatados partidos e plataformas políticas), não engendrou soluções imediatas e duradouras com resultados práticos céleres. Porém, isso não dispensa a reivindicação crítica de políticas públicas de cunho permanente a médio e longo prazo, com alternativas que visem a promoção da inclusão social da classe marginalizada, da população que vive abaixo da linha de pobreza que, por anos, vem sofrendo abalos (des)humanos, com o sacrifício da dignidade humana em todos os seus conseqüências mais íntimos ao mínimo existencial.

No Brasil do capitalismo seletivo dos desiguais, onde os Poderes Legislativo e Executivo permanecem inertes e omissos (em sua boa parte) em atender àquelas populações de baixa renda, ocupantes de áreas irregulares e sem condições dignas de habitação, as decisões políticas merecem ultrapassar as barreiras dos colegiados privilegiados do Poder Político, com o fim de se socorrer conscientemente da força normativa constitucional e permitir ao Estado Democrático de Direito utilizar-se de recursos jurídicos em favor da promoção de políticas públicas sociais. A implantação de tais políticas permitirá que, de uma forma justa e legal, os cidadãos, mediante a atuação inclusive do Poder Judiciário, consigam romper o círculo vicioso de um sistema de governo encarnado em média por um presidencialismo de coalizão de interesses centralizado com práticas cegas (invariavelmente corruptas) de perfil delegativo.

O que faz necessário é que o Estado Democrático Brasileiro encontre formas eficazes de efetivar uma política habitacional que garanta dignidade a todos os cidadãos, especialmente amparando aqueles mais necessitados e desprovidos de

condições financeiras. Tal efetividade pode se dar seja através da edição de atos de legislação, como o Estatuto da Cidade de 2001 e a Lei da Regularização Fundiária Urbana, ou por meio de atos jurídico-administrativos, como o “Projeto More Legal” desenvolvido no Sul do País. Nesse contexto, ressalta-se a edição da mencionada Lei n.º 13.465 de 2017, que passou a alterar e revogar inúmeros dispositivos referentes à regularização fundiária urbana em todo o País, a qual deverá ser cuidadosamente interpretada pelos agentes jurídicos no momento de sua aplicação, uma vez que as incertezas e o desrespeito às leis já fazem parte da realidade jurídica brasileira, especialmente no tocante à matéria do direito urbanístico, ou seja, às ocupações irregulares do solo urbano espalhadas por todo o território nacional.

Nesse contexto social e jurídico, o Estado, principalmente através dos poderes públicos municipais, deve, além de atender as demandas já consolidadas de ocupações irregulares, produzir políticas com o interesse real e efetivo de suprir o déficit habitacional que aflige os grandes centros urbanos do Brasil. Para tanto podem utilizar-se de políticas públicas que vêm se mostrando extremamente eficientes, como a regularização fundiária urbana e seus instrumentos disponíveis, a qual pode satisfazer a contento o direito social constitucionalmente assegurado da moradia.

Alguns reflexos positivos da regularização fundiária urbana foram observados em municípios gaúchos, como o caso da cidade de Alvorada, onde se observou que das 16 (dezesesseis) ocupações irregulares e de interesse social, assim classificadas pelo Conselho Geral Municipal nos últimos 15 anos, 9 (nove) delas foram parcialmente finalizadas até o ano de 2017, perfazendo a regularização de mais de 1700 terrenos urbanos. Ao contrário de outras cidades, como Porto Alegre, que dispõe de órgãos próprios e integrados em favor da regularização fundiária, a cidade de Alvorada, de modo bastante eficiente – através de esforços unificados entre a Secretária de Habitação e da Procuradoria-Geral do Município, em um curto período de tempo, conseguiu regularizar inúmeras áreas ocupadas através do permanente cadastro municipal e da interpretação jurídica responsável e harmônica das regras e procedimentos do projeto “More Legal”. Exemplos frutíferos, como o de Alvorada, demonstram o quanto é possível ambicionar a concretização efetiva de direitos fundamentais de índole social, como o direito à moradia digna, a serem implementados através de políticas públicas institucionais, de modo preferencialmente administrativo e permanente, e com o esforço conjunto de

diferentes setores e órgãos municipais e estaduais, como o registro imobiliário local, o Poder Judiciário da comarca e as secretarias municipais de governo.

## REFERÊNCIAS

- ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (Parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 09 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042-A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+condominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- ACRE. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento n.º 05, de 04 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre os procedimentos administrativos concernentes ao reconhecimento extrajudicial de usucapião. Disponível em: <[https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/02/rovimento\\_OGER\\_TJAC\\_5\\_2016.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/02/rovimento_OGER_TJAC_5_2016.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2017.
- AFTER Quito: implementation of the New Urban Agenda following Habitat III. **Lincoln House Blog: News**, 15 July 2016. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu/news/lincoln-house-blog/after-quito-implementation-new-urban-agenda-following-habitat-iii>>. Acesso em: 02 ago. 2017.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Copa legal é Copa que respeita os direitos humanos: uma experiência de pesquisa, extensão e capacit(ação) coletiva em direito urbanístico no Município de Porto Alegre. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 53, p. 5-24, abr./maio 2014.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ALVORADA. **Decreto n.º 438, de 2003**. Declara áreas de interesse social. Disponível em: <[https://camara-alvorada.rs.gov.br/leis\\_buscar.php](https://camara-alvorada.rs.gov.br/leis_buscar.php)>. Acesso em: 28 jan. 2018.
- ALVORADA. **História da cidade**. Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <<https://www.alvorada.rs.gov.br/historia-da-cidade>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- ALVORADA. **Lei n.º 1.167, de 04 de julho de 2001**. Transforma em bem de uso dominial área de terras de propriedade do município, integrante do Loteamento Jardim Algarve, nesta cidade, e autoriza o poder executivo a regularizar a posse exercida pelas famílias sobre área, nas denominadas vilas Bom Samaritano e Guedes. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-alvorada.jusbrasil.com.br/legislacao/875582/lei-1167-01#art-4>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- ALVORADA. **Lei n.º 1.389, de 20 de outubro de 2003**. Estabelece critérios para implantação das áreas especiais de interesse social – AEIS. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1389>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ALVORADA. **Lei n.º 1.389, de 20 de outubro de 2003**. Estabelece critérios para implantação das áreas especiais de interesse social – AEIS. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1389>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ALVORADA. **Lei n.º 1.487, de 01 de dezembro de 2004**. Aprova a execução de condomínio horizontal de lotes para fins residenciais. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1487&NroLei=1.487&Word=&Word2=>>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ALVORADA. **Lei n.º 1.844, de 26 de setembro de 2007**. Cria a comissão de gerenciamento de terras públicas, COGET e estabelece os procedimentos para análise e deliberação sobre as permissões e concessão especial de uso de áreas públicas no município. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-alvorada.jusbrasil.com.br/legislacao/875022/lei-1844-07>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ALVORADA. **Lei n.º 2.616, de 03 de abril de 2013**. Autoriza o Poder Executivo a regularizar a posse exercida pelas famílias sobre área nas Vilas Bom Samaritano e Guedes e dá outras providências. Disponível em: <<http://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2616&NroLei=2.616>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ALVORADA. Plano Diretor (2000). **Lei n.º 1.137, de 26 de dezembro de 2000**. Institui o primeiro Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Alvorada. [Revogado]. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225 &cdDiploma= 1137>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ALVORADA. Plano Diretor (2011). **Lei n.º 2.316, de 05 de janeiro de 2011**. Institui o Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Alvorada. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2316#a137>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ALVORADA: Histórico. Rio de Janeiro: Biblioteca IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/alvorada.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. **Exposição de Motivos n.º 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ASSUMPÇÃO, Leticia Franco Maculan. A usucapião extrajudicial após a Lei 13465/2017 e a escritura de justificação notarial. Brasília, 11 out. 2017. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTAxMzE=>>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Aplicação do direito e contexto social**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BALZA, Guilherme. Indicadores melhoram, mas 54 milhões de brasileiros ainda vivem em moradias inadequadas, diz Ipea. **UOL Notícias**, São Paulo, 21 out. 2008. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/10/21/ult5772u1194.jhtm>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

BARROS, Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012.

BELO, Emília; ACCIOLY, Rafael. Lei 13.465/2017 inova e possibilita criação de condomínio de lotes. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-02/opiniao-lei-134652017-possibilita-criacao-condominio-lotes>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. A luta pelo estado de direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; COUTILHO, Aldacy Rachid (orgs.). **Hermenêutica, constituição, decisão judicial: estudos em homenagem ao professor Lenio Luiz Streck**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOLETIM Eletrônico, São Paulo, v. 4, n. 1417, 12 nov. 2004. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=266>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei n.º 13.05, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 200, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto n.º 4.229, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. [Revogado]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4229.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10. set. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 217, 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 37, de 10 de dezembro de 1937.** Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 4.591, de 16 de 1964.** Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4591.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4591.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Representação pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/representacao-ao-pgr-adi-lei-13465-2017>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n.º 759**: Cartilha de Esclarecimentos: Regularização fundiária urbana e rural. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF)>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 708.667/SP**. Primeira Turma. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1888652>>. Acesso em: 002 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 34907/DF**. Decisão Monocrática. Relator Min. Roberto Barroso. Brasília, 19 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34907&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.688/AC**. Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 08 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 422.349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Des. Dias Toffoli. Brasília, 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRITO, Brenda. **Nota técnica sobre o impacto das novas regras de regularização fundiária na Amazônia**. Imazon, 2017. Disponível em: <<http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENOS AIRES. **Regularización y consolidación dominial en la Provincia de Buenos Aires**. Buenos Aires: Colegio de Escribanos, Subsecretaria Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, 2011. Disponível em: <<http://www.colescba.org.ar/static/servicios/comunidad/regularizacion/archivos/formularios/2016/Regularizacion-y-Consolidacion-dominial-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CANCIAN, Renato. **Estado do bem-estar social: história e crise do welfare state**. 29 maio 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. **A dignidade humana nas questões de moradia**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3R\\_pY2lhcw==&in=MzQ0OQ==&filtro=9&Data=>](http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3R_pY2lhcw==&in=MzQ0OQ==&filtro=9&Data=>)>. Acesso em: 20 out. 2016.

CARDOSO, Aduino Lucio. Direito à moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 09 maio 2016. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/direito-a-moradia-no-brasil-retrocessos-em-um-contexto-de-crise/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 123-145, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

CARTA AO BRASIL: **Medida Provisória n.º 759/2016**: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017. Disponível em: <[https://media.wix.com/ugd/3afe0e\\_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf](https://media.wix.com/ugd/3afe0e_c70c43fe98fc41ac99dc00d2ffb3131c.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. Significado e perspectivas da crise atual. **Carta Maior**, 08 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Significado-e-perspectivas-da-crise-atual/40/34933>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CONGRESSO Internacional irá abordar solo urbano e políticas públicas; CNM recomenda participação. **Confederação Nacional de Municípios: Notícias**, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/congresso-internacional-ira-abordar-solo-urbano-e-politicas-publicas-cnm-recomenda-participacao>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

CONGRESSO Nacional: veja como foi o debate sobre regularização fundiária. **CAU/BR Notícias**, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/arquitetos-e-deputados-debatem-regularizacao-fundiaria-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para o registro de regularização fundiária. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 13, de 03 de setembro de 2010**. Dispões sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam parto. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/provimentos/provimento\\_13.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/provimentos/provimento_13.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 65, de 14 de novembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COSTA, Amanda; OLIVEIRA, Isadora; TEIXEIRA, Naiara. Como o presidencialismo de coalizão influenciou a crise política brasileira. **Jornalismo Especializado**, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://jornalismoespecializadounesp.wordpress.com/2016/10/14/como-o-presidencialismo-de-coalizao-influenciou-a-crise-politica-brasileira/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

COSTA, Antonio Luiz M. A desigualdade social chega a níveis alarmantes. **Carta Capital**, Rio de Janeiro, 05 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/873/no-mundo-de-os-miseraveis-5584.html>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

CYRINO, Rodrigo Reis. **Usucapião extrajudicial, aspectos práticos e controversos**. Brasília, 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leliZV9ub3Rp2lhcw==in=NzlwNA>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

D'AGOSTINO, Rosane. Brasil tem 11,4 milhões morando em favelas e ocupações, diz IBGE. **G1**, São Paulo, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/12/brasil-tem-114-milhoes-morando-em-favelas-e-ocupacoes-diz-ibge.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

DANTAS, Buzaglo. **O registro de parcelamento do solo à luz do novo Código de Normas do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://buzaglodantas.adv.br/tag/codigo-de-normas-da-corregedoria-geral-da-justica-do-estado-de-santa-catarina>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

DE SOTO, Hernandes. **The Mistery of Capital**. Great Britain: Black Swan, 2001 *apud* FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 34-67.

DISTRITO FEDERAL. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento Geral da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal Aplicado aos Serviços Notariais e de Registro**. Estabelece normas e instruções destinadas à uniformização, esclarecimento e orientação quanto aos dispositivos legais aplicáveis aos serviços notariais e de registro do Distrito Federal. Brasília, 30 de dezembro de 2009. Atualizado em 28 fev. 2013. Disponível em: <[http://www.irib.org.br/files/obra/Cdigo\\_de\\_Normas\\_TJ\\_DF.pdf](http://www.irib.org.br/files/obra/Cdigo_de_Normas_TJ_DF.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**. Atualizado até o Provimento CGJES 18/2017. Vitória, 18 set. 2017. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/corregedoria/wp-content/uploads/2016/06/CN-Atualizado-at%C3%A9-Provimento-18.2017.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

FAGUNDES, Eduardo. **Nova Lei para regularização fundiária é uma oportunidade para aumentar a receita dos municípios**. Fórum Cidades Inteligentes, 18 jul. 2017. Disponível em: <<http://forumcidadesinteligentes.info/blog/nova-lei-para-regularizacao-fundiaria-e-uma-oportunidade-para-aumentar-a-receita-dos-municipios/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FARIA BRASIL, Luciano de. **Revisitando o conceito de situação consolidada**: anotações à noção de área urbana consolidada (Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009). Porto Alegre, 2010. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit\\_consolidada.doc](http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/sit_consolidada.doc)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

FAZANO, Haroldo Guilherme Vieira. **Propriedade Horizontal e vertical**. 2. ed. São Paulo: J. H. Mizuno. 2014.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Instituto Lincoln, 2011. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2017.

FERNANDES, Edésio. Uma lei de responsabilidade territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundária urbana**: Lei 11.977/2009. São Paulo: Saraiva, 2013.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. Reconhecimento extrajudicial da usucapião e o novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 259, p. 1-20, set. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.259.15.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.259.15.PDF)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

GODOY, Fernando. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 83, p. 455-476, jul./dez. 2017.

GODOY, Pedro Antonio Pereira de. Obituário. **Jornal de Santa Catarina**, Blumenau, 16 nov. 2013. Disponível em: <<http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/obituario/pedro-antonio-pereira-de-godoy-72963.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

GOIÁS. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial**. Atualizado até o Provimento n.º 31/2016. Goiânia, 2017. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/tjdocs/documentos/448404>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa papel passado. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízos**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação. São Paulo: Malheiros, 2016.

HISTÓRIA de Alvorada. 2014. Disponível em: <<http://www.achetudoeregiao.com.br/rs/alvorada/historia.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais**: primeiros resultados: Tabela 1. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/aglomerados\\_subnormais\\_tab\\_brasil\\_zip.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/aglomerados_subnormais_tab_brasil_zip.shtm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Alvorada:** Infográficos: Evolução populacional e pirâmide etária. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=430060>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010:** Aglomerados subnormais: Primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Assessoria de Comunicação. **Nova lei moderniza as políticas de reforma agrária e de regularização fundiária.** Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/nova-lei-moderniza-politicas-de-reforma-agraria-e-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

JANOT pede inconstitucionalidade da chamada 'lei da grilagem'. **Rede Brasil Atual**, 02 set. 2017. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/09/janot-pede-inconstitucionalidade-e-suspensao-imediata-da-chamada-lei-da-grilagem>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

JUCÁ, Thiago Lustrosa. Como destruir a diversidade biológica legalmente: Lei 13.465/2017 e PL 8107/2017. **EcoDebate**, 08 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2017/08/08/como-destruir-diversidade-biologica-legalmente-lei-13-4652017-e-pl-81072017-artigo-de-thiago-lustosa-juca/>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

KOJRANSKI, Nelson. **Condomínio edilício:** aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Malheiros, 2015.

KUMPEL, Vitor Frederico. **O novo Código de Processo Civil:** O usucapião administrativo e o processo de desjudicialização. 2014. Disponível em: <<https://www.anoregsp.org.br/index.php>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia:** políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014.

LEI 13465/2017 prevê novas regras para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e loteamento de condomínios. **Construção Mercado**, São Paulo, 1º set. 2017. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/2017/09/lei-134652017-preve-novas-regras-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-e-loteamento-de-condominios/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

LEMOS, Douglas Rocha. **A Teoria Tridimensional do Direito.** 2017. Disponível em: <<https://douglasrocha81.jusbrasil.com.br/artigos/413847065/a-teoria-tridimensional-do-direito>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

LIMA, Débora Caldeira Monteiro de. O neoconstitucionalismo e a sua influência na jurisdição: apontamentos sobre a técnica dos procedimentos judiciais no sistema processual brasileiro. **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 63, n. 457, p. 9-37, nov. 2015.

MACORMICK, Neil. **Retórica e o estado de direito**. Tradução Conrado Hubner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. Urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MARTINS, Fernando Rodrigues; GARCIA, Leandro Araújo. Evolução da Propriedade e dos centros urbanos no mercado pós-moderno: diretrizes metodológicas do direito imobiliário. In: CASTRO, Daniel Áureo de (Coord.). **Direito imobiliário atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MATO GROSSO. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação das Normas Gerais: Foro extrajudicial**. Provimento n.º 40/2016. Dispõe sobre a 2ª edição da CNGCE - Consolidação da Normas Gerais da Corregedoria Geral da Justiça do Foro Extrajudicial. Cuiabá, 2016. Disponível em: <<http://corregedoria.tjmt.jus.br/arquivo/3e0aed37-9157-4b3a-98f6-30116681ad5e/cngc-extrajudicial-pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-71, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2530/pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MATSUMOTO, Meggie Iara; BARBOSA, Cláudia Maria. A. Legitimidade do Poder Judiciário na condução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais. In: PAMPLONA, Danielle Ane (coord.). **Políticas públicas: Elementos para alcance do desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012.

MELLO, Eduardo; SPECTOR, Matias. Presidencialismo de coalizão condena país ao atraso, dizem pesquisadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/12/1939782-presidencialismo-de-coalizao-condena-pais-ao-atraso-como-mostra-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil: Política urbana e acesso por meio de regularização fundiária**. Fórum: Belo Horizonte, 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010.

MENDEZ GONZÁLEZ, Fernando Pedro. O registro de imóveis e a lei do solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 198-245, jan./jun. 2007.

MEYER, Rosirene; SILVEIRA NETO, Omar. Regularização de áreas públicas de interesse social em Porto Alegre. In: MUSSI, Andrea Quadro; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da Cidade**: Os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAS GERAIS. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento n.º 260/CGJ/2013**. Codifica os atos normativos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais relativos aos serviços notariais e de registro. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Petição de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Procuradora Débora Duprat. Brasília, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/representacao-ao-pgr-adi-lei-13465-2017>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada**: perspectiva de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MUKAI, Toshio. **Temas de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NERY; Cristiane da Costa; PRESTES, Vanêscia Buzelato. Regularização fundiária como política de estado, e não de governo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-10/regularizacao-fundiaria-politica-estado-nao-governo>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de Oliveira. **Direito real de laje à luz da Lei 13.465/2017**: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2017. (Textos para Discussão, 228).

OLIVEIRA, Patrícia Fonseca Carlos Magno de. **Direito de laje**: uma análise civil-constitucional do direito de superfície em segundo grau. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_DIREITO-DE-LAJE.pdf](http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DIREITO-DE-LAJE.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

OSORIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto “More Legal”**. Painel apresentado durante o Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=220>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

PARANÁ. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**: Foro extrajudicial. Instituído pelo Provimento n.º 249/2013, alterado e atualizado até o Provimento n.º 270/2017. Curitiba, 2013. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/0/Texto+Final+-+Publica%C3%A7%C3%A3o+-+ARTIGOS+COM+EFEITO+SUSPENSO.pdf/795115ef-f0d5-cca9-f594-49a83dc86425>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Registro imobiliários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. [Livro eletrônico].

PEREIRA, Flávia Pedrosa. O papel da titulação na regularização fundiária. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 01 set. 2017. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=311657>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PERNAMBUCO. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de normas dos serviços notariais e de registros do Estado de Pernambuco**. Recife: ARIPE, 2016. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/1101020/Codigo+de+Normas+atual.+at%C3%A9+Prov+06.pdf/f377f42c-3d16-da7d-e5be-44dd9a777def>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 30, p. 236-258, 2016. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/revista\\_\\_pgm\\_30\\_web.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista__pgm_30_web.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2018.

REALE, Miguel. **Experiência e Cultura**. Campinas: Bookseller, 2000.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REGULARIZAÇÃO dos lotes na Vila Guedes e Samaritana em Alvorada. **Vital**, Alvorada, 01 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.redevital.net/Editoria/Im%C3%B3veis/2001/Comunica%C3%A7%C3%A3o-Social/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-dos-lotes-na-vila-Guedes-e-Samaritana-em-Alvorada/Alvorada-RS/#.Wp9W4ujwZPZ>>. Acesso em: 12 fev 2018.

REIS, Thiago. **Direito e método na teoria possessória de Savigny**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013.

RESCHKE, Leila Maria et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 5., Manaus, 2008. **Anais** Porto Alegre: Magister, IBDU, 2009. p.29-42. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/anais-v-congresso-de-direito-urban%C3%ADstico-manaus-2008/194.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

RIO DE JANEIRO. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação normativa: Parte extrajudicial**. Atualizada até 31 de novembro de 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038412/cncgj-extrajudicial.pdf?v01>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**: instituída pelo Provimento n.º 32/06-CGJ. Atualizada até o Provimento n.º 002/2016-CGJ (janeiro/2016). Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR\\_CGJ\\_Janeiro\\_2016\\_Provimento\\_002\\_2016.pdf](https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR_CGJ_Janeiro_2016_Provimento_002_2016.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana**: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2013.

ROCHA, Cristiano Silva da; VITTE, Claudete. O espaço dos pobres e a regularização fundiária: A segregação em favelas de países da América do Sul. In: ENCUENTRO E GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12. **Anais** Montevideo, 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/151.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ROMANINI, Anicoli. Parcelamento do solo urbano e loteamentos urbanísticos: Lei 6.766/79 e PL 3.057/2000. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela (orgs). **Estatuto da Cidade**: Os desafios da cidade justa. Passo fundo: IMED, 2011.

SALLES, Venicio Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SALOMÃO, Wendell Jones Fioravante; DELÉO, CaianMorens Villa. **Das possibilidades da usucapião administrativa (extrajudicial) pela atuação dos notários e registradores, na forma de ata notarial, com prévio modelo de redação**. Brasília, 09 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NTM1Ng>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SANCIONADA lei que prevê novas regras para regularização fundiária. IRIB Notícias, São Paulo, 12 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/sancionada-lei-que-preve-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

SANTA CATARINA. Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas**. Atualizado até o Provimento n.º 18, de 23 de novembro de 2017. Florianópolis, 2017. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/liberada/cncgj.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 2150504-28.2016.8.26.0000**. 24ª Câmara de Direito Privado. Relator Des. Salles Vieira. São Paulo, 22 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/387743776/agravo-de-instrumento-ai-21505042820168260000-sp-2150504-2820168260000/inteiro-teor-387743794>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

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

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Marcelo Tossi. Registro de parcelamento regularizado (no Estado de São Paulo). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 38-61, jan./jun. 2007.

SMOLKA, Martim. **Regularização da ocupação do solo urbano**: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. Cadernos do IPPUR, 2002. Disponível em: <[https://ecitydoc.com/download/lendo-iab-rj\\_pdf](https://ecitydoc.com/download/lendo-iab-rj_pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Presidencialismo de coalização em crise. **Jota** [Jornal online], Rio de Janeiro, 13 mar. 2015. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/presidencialismo-de-coalizacao-em-crise-13032015>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003.

SZCZESNY, Leticia; MOURA, Vinicius. **Alvorada**: uma cidade dormitório. Porto Alegre, out. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/jornalismo-econ%C3%B4mico-uniritter-fapa/alvorada-uma-cidade-dormit%C3%B3rio-39871986bae5>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

TANNERFELDT, Goran; LJUNG, Per. **More urban less poor**: An introduction to urban development and management. London: SideandEarthscan, 2006.

TARTUCE, Flávio. Resumo das principais alterações da Lei 13.465, de julho de 2017: Impactos para o Direito das Coisas. **JusBrasil**, jul. 2017. Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/477452385/resumo-das-principais-alteracoes-da-lei-13465-de-julho-de-2017-impactos-para-o-direito-das-coisas>>. Acesso em: 10 set. 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito real de laje (criado pela lei n.º 13.465 de 2017). **Migalhas**, São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI267743,91041-Direito+real+de+laje+criado+pela+lei+13465+de+2017>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VERA, Flávia Santinoni. A análise econômica da propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

VICENTE Amadei e a Lei que mudou. **Aelo Boletim Online**, São Paulo, v. 17, n. 666, 14 set. 2017. Disponível em: <<http://www.aelo.com.br/boletim-online/boletim-online-666-2/>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

## ANEXO A – Vila Passo do Feijó

A Vila Passo do Feijó, atualmente, apresenta grande crescimento urbanístico e se localiza na entrada principal do Município, na esquina da Avenida Presidente Getúlio Vargas (principal Avenida da cidade) com a Rodovia Frederico Dihl (antiga estrada Passo do Feijó, que ligava Alvarada e Cachoeirinha).

Figura 1 – Vila Passo do Feijó, Alvorada, RS



Fonte: Google Maps (2018).

## ANEXO B – Vila(s) Germânia(s)

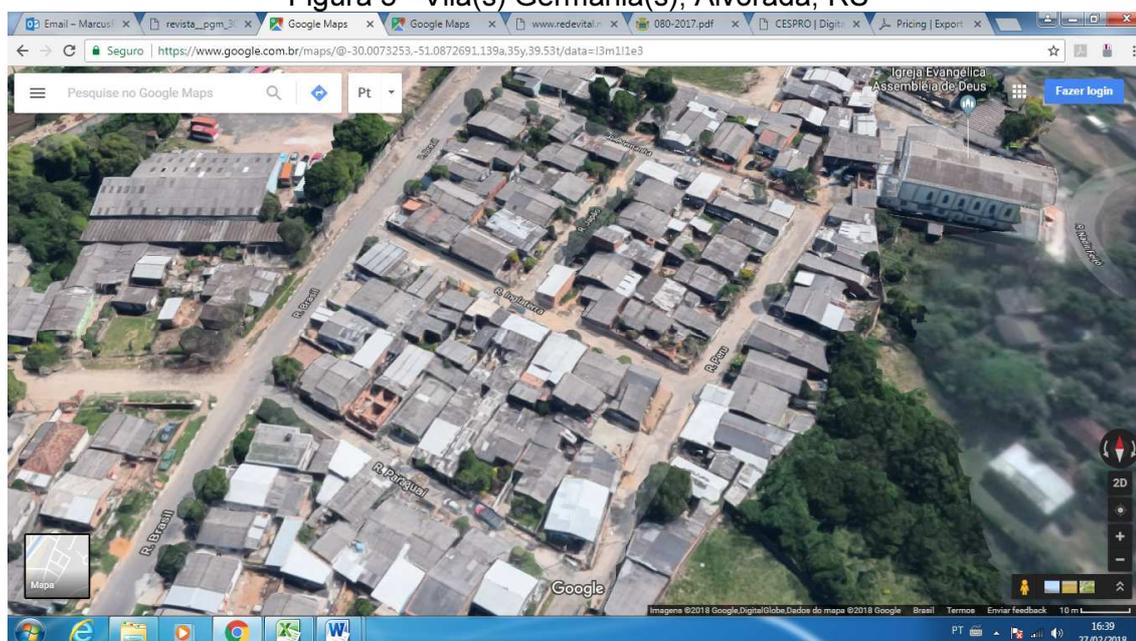
Loteamento que se localiza as margens do Arroio Feijó, na divisa do Loteamento Passo do Feijó, ocupando local central da cidade de Alvorada, aproximadamente 2 quarteirões da Avenida principal.

Figura 2 - Vila(s) Germânia(s), Alvorada, RS



Fonte: Google Maps (2018).

Figura 3 - Vila(s) Germânia(s), Alvorada, RS

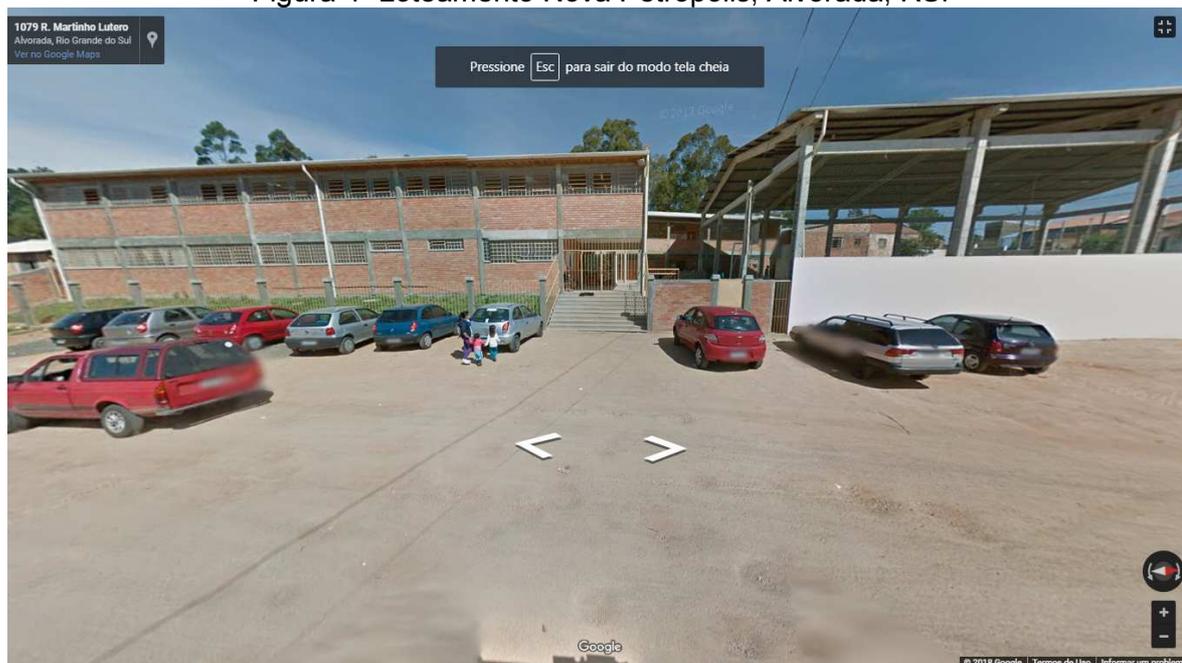


Fonte: Google Maps (2018).

## ANEXO C – Loteamento Nova Petrópolis

Escola Municipal de 1º Grau - Nova Petrópolis, localizada na Rua Martinho Lutero, esquina com a Rua C (atual Rua Cel. Genuíno), em da área objeto de regularização fundiária.

Figura 4 -Loteamento Nova Petrópolis, Alvorada, RS.



Fonte: Google Maps (2018).

## ANEXO D – Loteamento Vila Santa Bárbara

Escola Municipal Paulo Freire e CRAS (centro de referência de assistencial social), ambos localizados na Rua Santa Bárbara, em área objeto de regularização fundiária.

Figura 5 - Loteamento Vila Santa Bárbara



Fonte: Google Maps (2018).

Figura 6 - Núcleo Residencial Getúlio Vargas, com acesso pelo Brasília



Fonte: Google Maps (2018).