



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

MILENA SANTOS FERREIRA

**CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE
SOCIAL E À LUZ DA LEI Nº 13.465/17**

MOSSORÓ/RN
2017

MILENA SANTOS FERREIRA

**CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE
SOCIAL E À LUZ DA LEI Nº 13.465/17**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA.

Orientador: Prof. Me. José Albenes Bezerra Júnior

MOSSORÓ/RN
2017

MILENA SANTOS FERREIRA

**CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL E À LUZ DA LEI Nº 13.465/17**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA.

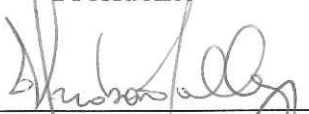
Orientador: Prof. Me. José Albenes Bezerra Júnior

APROVADA EM: 28 / 09 / 2017

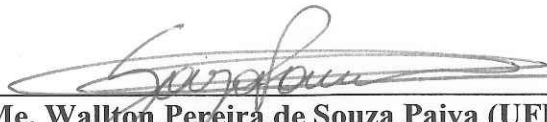
BANCA EXAMINADORA



Prof.º Me. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)
Presidente



Prof.º Me. Hudson Palhano de Oliveira Galvão (UFERSA)
Primeiro Membro



Prof.º Me. Wallton Pereira de Souza Paiva (UFERSA)
Segundo Membro

MOSSORÓ/RN
2017

CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E À LUZ DA LEI Nº 13.465/17

CONSOLIDATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING THROUGH URBAN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST IN VIEW OF THE LAW Nº 13.465/17

Resumo: O trabalho é voltado para a importância da regularização fundiária de interesse social e seu procedimento com institutos jurídicos que visam a efetividade do direito à moradia digna. Deve-se perceber que essa regularização em específico envolve a problemática da exclusão social, pois é voltada para um público desamparado das mais básicas garantias da dignidade humana. É pacífico o entendimento, não apenas entre os especialistas do Direito, de que a habitação é o passo inicial de promoção da cidadania, passo esse que permite o desenvolvimento e a apropriação de resultados concretos de um direito reconhecido e efetivo, daí derivando a importância de seu estudo científico. O objetivo da pesquisa é avaliar se a aplicação da regularização fundiária de interesse social tem promovido a consolidação do direito à moradia, como fonte alternativa principalmente aos financiamentos habitacionais impulsionados pelo Governo Federal, analisar quais os motivos pelos quais o regime procedimental da Lei nº 11.977/09 foi alterado e quais os benefícios ou malefícios que essa derrogação, pela Lei nº 13.465/17 (conversão da Medida Provisória nº 759/16), trouxe ao ordenamento jurídico e ao contexto social. Para tanto, seguiu-se os métodos de abordagem indutivo e dialético, os métodos de procedimento histórico e comparativo e foi utilizada a metodologia quali-quantitativa. Inicialmente, serão expostas informações de natureza histórica sobre o direito de propriedade; após, serão abordadas algumas considerações a respeito da moradia, enquanto demanda social, bem como os efeitos da aplicação do regime precedente de regularização fundiária e a motivação apresentada pelo Poder Executivo para suspender o seu emprego por meio de uma medida provisória. Só então será possível depreender, com o apoio conceitual da teoria da escolha pública revisada por Steven Croley, que, de modo diverso à propaganda contrária ao novo marco legal, realizada por alguns movimentos sociais, as referidas alterações ao procedimento abordado revelam o seu aprimoramento – em virtude da modernização dos institutos jurídicos, do preenchimento de lacunas então existentes, da exclusão de entraves burocráticos sustentados por meras formalidades, dentre outros motivos. É possível concluir, por fim, que a regularização fundiária de interesse social, à luz da Lei nº 13.465/17, apresenta um prognóstico positivo em relação à efetividade do direito à moradia.

Palavras-chave: Regularização fundiária de interesse social. Direito social à moradia digna. Legitimação de posse. Doação de propriedade.

Abstract: The study aims at the importance of land regularization of social interest and its proceedings with legal institutions that focus on the effectiveness of the right to adequate housing. It is important to realize that this specific regularization involves the issue of social exclusion, as it is turned to people who lack basic human rights. It is generally known, not only among legal experts, that housing is the first step to promote citizenship, a step which allows the development and appropriation of concrete results of an acknowledged and effective right, which leads to the importance of its scientific research concerning the effectiveness of the right to adequate housing. The research targets to evaluate whether the application of land regularization of social interest has promoted consolidation to adequate

housing, as an alternative path mainly to housing loans impelled by the Federal Government, to examine the reasons why the procedural regime of the Law nº 11.977/09 has been altered and the benefits or disadvantages that this derogation, by the Law nº 13.465/17 (conversion of the interim measure nº 759/16), has brought to the legal order and social context. For that, were followed the methods of inductive and dialectical approach, the methods of historical and comparative procedure and the quantitative and qualitative methodology. Initially, historical information on property rights will be exposed; afterwards, some considerations regarding housing as social demand, as well as the effects of the application of the previous regimen of land regularization and the motivation presented by the Executive Power to suspend its usage by means of an interim measure. Only then will it be possible to deduce, with the conceptual support of Steven Croley's reviewed theory of public choice that, unlike the propaganda against the new legal framework, carried out by some social movements, the mentioned alterations to the procedure presented reveal their improvement – due to the modernization of legal institutes, the filling of existing gaps, the exclusion of bureaucratic obstacles supported by mere formalities, among other reasons. It's possible to conclude that the land regularization of social interest, in light of the Law nº 13.465/17, presents a positive prognostic regarding the effectiveness of the right to housing.

Keywords: Land regularization of social interest. Right to adequate housing. Legitimation of possession. Property donation.

1 INTRODUÇÃO

É sabido que o direito à moradia digna é a porta de entrada para a cidadania e para a consecução de muitos direitos expressos na Constituição Federal Brasileira. Com tal papel fundamental, o estudo desse direito, associado ao direito à cidade, este como aspecto muito maior e integrador para o pleno desenvolvimento socioeconômico, atrai grande número de juristas, afinal, é um tema que sensibiliza e, não por menos, envolve a questão da inclusão e da exclusão social.

Sob essa perspectiva, convém compreender a regularização fundiária urbana de interesse social, já que introduzida na ordem jurídica do país recentemente e substituída pela Lei nº 13.465/17. O trabalho então inicia-se com breve análise histórica acerca do direito de propriedade, partindo, em seguida, para um ponto bastante pertinente no que diz respeito aos instrumentos jurídicos aplicáveis para a referida regularização.

Após apreciação do histórico da regularização fundiária no País, a apresentação de seu conceito, bem como o procedimento descrito na Lei nº 11.977/09, serão citados os dados colhidos com o Programa Acesso à Terra Urbanizada como um contraponto empírico.

Ao final, os resultados obtidos com o projeto de extensão serão associados com os motivos alegados pelo Governo Federal para a alteração do anterior marco legal e serão examinadas as principais alterações que o novo procedimento trouxe; só então será manifesto se a Lei nº 13.465/17, em relação à regularização fundiária de interesse social, é benéfica, tanto sob o contexto socialmente conturbado que envolve as questões fundiárias quanto em relação ao ordenamento jurídico, isto é, a sua possível inconstitucionalidade material e se é oposta aos outros marcos regulatórios.

Ainda, será mencionada a teoria da escolha pública, revisada pelo jurista norte-americano Steven Croley, professor de Direito Administrativo na Universidade de Michigan Law School, que defende o Estado regulador e analisa a função dos procedimentos administrativos para um boa governança.

As observações que serão apresentadas, assim, derivam do objetivo maior de compreender a consolidação do direito à moradia através do instituto da regularização fundiária de interesse social. Mais do que a consequência benéfica da inclusão social, o trabalho envolve diretamente o contexto de atuação estatal durante e após o processamento da regularização fundiária, anteriormente sob os fundamentos da Lei nº 11.977/09 e depois sob as novas regras da Lei nº 13.465/17.

A relevância do presente estudo para a ciência jurídica decorre, portanto, da revisão e da consolidação dos instrumentos pertinentes, o qual viabilizará, através de uma investigação imparcial sobre a nova regulamentação, baseada em experiência de campo, uma conclusão estável a respeito da (in)dispensabilidade da substituição do procedimento previsto na Lei nº 11.977/09.

No que se refere à metodologia, a pesquisa é quali-quantitativa, pois serão empregados os resultados obtidos em projeto de extensão, que darão reforço à argumentação e possibilitarão, por consequência, uma conclusão válida. Os métodos de abordagem a serem aplicados serão o indutivo e o dialético.

Levando-se em consideração a suma importância dos fenômenos históricos e sociais, assim como a autoridade do tema, pela forma constante, influência e valoração em que se apresenta na sociedade brasileira, mostrou-se adequada a escolha dos métodos de procedimento histórico e comparativo.

No que se refere aos instrumentos de coleta de dados, foram utilizados: pesquisa bibliográfica, ou seja, o levantamento de dados através de material já publicado, como pareceres, opiniões e exposição de teorias, então obras criadas por juristas e especialistas do Direito, trabalhos científicos, artigos publicados em revistas e jurisprudência.

Outrossim, a pesquisa documental, que se refere aos materiais que não receberam tratamento analítico, a saber: a legislação existente sobre o tema, isto é, a lei, comportando as diversas categorias que se mostraram necessárias à resolução do problema, informações obtidas através de meios de comunicação, como jornais, programas televisivos e documentários, bem como os índices estatísticos e dados coletados por órgãos federais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Ufersa (Universidade Federal Rural do Semiárido).

Ao término deste estudo serão manifestos os fatores da trajetória histórica e social que identificam e delimitam as características do direito à moradia na República Federativa do Brasil, alguns dados empíricos recentes e os instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana de interesse social, notadamente a legitimação de posse, formando, ao fim, uma base interpretativa sólida e válida para os resultados que serão revelados sobre a perspectiva de efetividade do direito constitucional à moradia segundo a aplicação da Lei nº 13.465/17.

2 ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIAL DO DIREITO À PROPRIEDADE

2.1 Notas acerca da evolução do direito de propriedade

Ao se reconhecer como parâmetro a herança greco-romana nos ordenamentos jurídicos ocidentais, é salutar compreender, pela dimensão histórico-social até então apreendida pelo homem, o caráter perpétuo e sagrado da propriedade das famílias à época das antigas cidades, em especial da Grécia e de Roma¹ (COULANGES, 2016).

Apenas com o passar do tempo é que são traçadas, gradativamente, algumas restrições à sua plenitude de uso, gozo, reivindicação e sucessão, das quais cabe citar, especialmente, a partilha realizada em cerimônia sacerdotal, a evolução dos direitos de vizinhança e a diminuição dos poderes dos senhores sobre os seus escravos².

Foi em Roma que surgiu a propriedade juridicamente permissiva quanto ao domínio e ao uso, de modo que o seu dono usufruísse da terra como lhe aprouvesse, com amparo normativo nas Leis das XII Tábuas, consoante explanação de Antiqueira (2017, p. 11):

Ao reconhecer a faculdade testamentária de um *paterfamilias* (Lex XII Tab. V, 3), a Lei das XII Tábuas permitiu que um homem dispusesse de seu patrimônio da maneira que lhe conviesse. Neste sentido, o poder estatal reconhecia e protegia, assim, a propriedade privada. O primogênito deixou de ser o herdeiro necessário, como as antigas prescrições religiosas postulavam, visando à inalienabilidade da propriedade e a transmissão do culto familiar. Apenas as sucessões *ab intestado*, ou seja, na ausência de testamento, seguiriam o antigo procedimento (Lex XII Tab. V, 4), em que os bens eram legados aos herdeiros que integravam a domus do falecido *pater*, denominados *sui heredes*.

Depois da queda do Império Romano e o surgimento do Sistema Feudal (Idade Média), a propriedade passa a ser considerada de maneira totalmente diversa, da qual se distinguem domínio e uso, ou posse indireta e direta: os proprietários eram os senhores dos feudos, com direitos sobre a terra e sobre a cobrança de tributos pelo território, e os vassalos contribuíam com o trabalho servil, morando nos feudos em troca de proteção e alimento.

¹ A este respeito, oportuno reforçar as informações supra com os esclarecimentos do historiador Numa Denis Fustel de Coulanges: “Há três coisas que, já nas épocas mais antigas, encontramos fundadas e solidamente estabelecidas nessas sociedades gregas e italianas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade; três coisas que tiveram entre si, na origem, uma relação manifesta e que parecem ter sido inseparáveis.” (*in A Cidade Antiga*, p. 73) E prossegue, com conclusão essencial a respeito: “Os mortos são deuses que pertencem a uma família e que só ela tem o direito de invocar. Esses mortos tomaram posse do solo; (...) Ninguém, aliás, tem o direito de desapossá-los do solo que ocupam; entre os antigos, um túmulo não pode jamais ser destruído nem deslocado, o que é proibido pelas mais severas leis. Eis, por conseguinte, uma parte do solo que, em nome da religião, se torna um objeto de propriedade perpétua para cada família. A família apropriou-se dessa terra, nela colocando os seus mortos; com isso, implantou-se ali para sempre. O membro vivo dessa família pode dizer legitimamente: Esta terra é minha. Tanto isso é verdade que ela é inseparável dele e ele não tem o direito de cedê-la. A terra onde repousam os mortos é inalienável e imprescritível.” (*Ibid.*, p. 77).

² *Ibidem*, p. 83.

Nesse sentido, os valores de uso da terra basearam-se numa nova conjuntura histórica e econômica, a saber, de uma produção de subsistência essencialmente agrária³ (BLOCH, 2009).

Inclusive, atente-se para a observação de que essa sistemática de direito real tem especial afinidade com o instituto, muito conhecido, da enfiteuse, originária do direito romano, mas que tomou relevo ímpar neste período medieval (CHAVES; ROSENVALD, 2015).

O tratamento dado à questão da propriedade foi novamente modificado com o ressurgimento do comércio e das cidades, além da centralização política que caracterizaram a Idade Moderna, marcada pelo Absolutismo.

Dessa época, a ideia de concentração política e econômica era considerada necessária e justa, e até mesmo adotada por filósofos de então, como Nicolau Maquiavel – que, em seu *O Príncipe* (1532), forneceu conselhos sobre a arte de governar, justificando atos de crueldade e violência desde que pudessem por fim gerar a ordem e sua manutenção. De seu livro, certo trecho é nesse sentido (2010, p. 102):

[...] se um príncipe quiser manter o poder, muitas vezes será forçado a não ser bom. Pois, quando uma das forças – povo ou soldados ou poderosos que sejam – de cujo apoio o príncipe acredita depender para manter-se é corrupta, convém que ele siga o humor dela a fim de contentá-la, e nesse caso as boas ações lhe serão prejudiciais.

Reforce-se, por seu turno, que o pensamento liberal igualmente contribuiu para a reformulação do conceito de propriedade como um direito absoluto, subjetivo e essencialmente natural e inalienável: John Locke (2005), expoente de seu tempo, fundamentou que a propriedade já existia na natureza antes mesmo do surgimento das sociedades e do Estado, pois base do governo civil, de forma que a este não seria possível intervir no exercício desse direito⁴.

³ O autor (Marc Bloch), historiador medievalista francês, assim escreveu: "Na verdade, as condições gerais da economia apenas permitiam ao chefe do grupo de vassalos ou a qualquer patrono, dois modos de remuneração. Podia, albergando o homem em sua casa, alimentá-lo, vesti-lo, equipá-lo, a suas expensas. Ou então, atribuir-lhe uma terra ou, pelo menos, rendimentos fixos tirados do solo, transferindo para o homem a preocupação de prover a sua própria manutenção (...)" (*in A Sociedade Feudal*, p. 188). Em ocasião posterior, o seguinte: "Quem dizia feudo dizia bem concedido em troca, fundamentalmente, não de obrigações de pagar – quando estas, por vezes, intervinham, era apenas a título acessório –, mas de obrigações de fazer. Mais concretamente, para que houvesse feudo, não bastava que os serviços constituíssem o encargo principal do bem. Era preciso ainda que eles comportasse um elemento muito preciso de especialização profissional e também de individualização." (*Ibid.*, p. 192).

⁴ Faz-se necessário destacar os seguintes pontos de sua *magnus opus* "Dois Tratados sobre o Governo" (no original, *Two Treatises of Government*, de 1689): "Embora a Terra, e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A esta ninguém tem direito algum

Mais tarde, vê-se que, com a transformação do processo histórico, de significativas mudanças sociais, políticas e institucionais, tais como as que se evidenciam em virtude da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), da Revolução Russa (1917), da Constituição de Weimar (1919) e da Constituição Mexicana de 1917, passou a ser adotado um modelo de proteção estatal em relação à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, entre outros, gerando o que comumente passou a ser chamado de Estado Social.

Exemplo cristalino dessa constatação é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Resolução nº 217-A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, e assinada pelo Brasil no mesmo ano.

É agora no Estado Democrático e Social de Direito - uma evolução do Estado de Direito - que sobrevêm a função social, como é adotada atualmente, e diversas outras restrições que condicionaram, como imposição constitucional, saliente-se, o domínio e o uso da terra (SARLET, 2007).

Sobre as origens da propriedade, no Brasil, é fundamental mencionar a sesmaria. Esse instituto jurídico, de origem portuguesa, está de tal modo enraizado no sistema econômico e cultural brasileiro que até os dias de hoje compõe a problemática da propriedade territorial.

Sabe-se que a norma correspondente, por ordem da Coroa, introduziu o sistema de sesmarias em um contexto basicamente escravagista e monocultor, com a finalidade de estimular a produção de alimentos e proteger o domínio português⁵, que consistia na concessão de uso condicionado ao cultivo do solo; aí o que na prática se confirmou como *plantation* – latifúndios nos quais se produziam cana-de-açúcar em larga escala (FAUSTO, 1995).

O que ocorreu em terras brasileiras, contudo, acabou por ser um procedimento diverso do que foi aplicado em Portugal, de maneira tal que as concessões se deram de forma

além dele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Qualquer coisa que ele então retire do estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-a a ele com seu trabalho e junta-lhe algo que é seu, transformando-a em sua propriedade." (op. cit., p. 407 et seq.) E mais à frente: "Desse modo, o pasto que meu cavalo comeu, a relva que meu servidor cortou e o minério que retirei da terra em qualquer lugar onde eu tenha um direito a ele em comum com outros homens tornam-se minha propriedade, sem a cessão ou consentimento de quem quer que seja." (*Ibid.*, p. 410).

⁵ Nas palavras de Bóris Fausto: "A opção pela grande propriedade ligou-se ao pressuposto de conveniência da produção em larga escala. Além disso, pequenos proprietários autônomos tenderiam a produzir para a sua subsistência, vendendo no mercado apenas um número excedente, o que contrariaria os objetivos da Coroa e dos grandes comerciantes." (*in* História do Brasil, p. 48).

permanente, servindo, ao fim, para os interesses metropolitanos em conservar o domínio e o uso da propriedade para aqueles, e suas famílias, que efetivaram a economia de *plantation*⁶.

Ainda, para a compreensão da propriedade e seu direito a ela em terras brasileiras, imprescindível é a análise acerca da Lei nº 601, de 1850, ou como ficou conhecida: a Lei de Terras.

Através desse documento legal, já à época do Império, criou-se uma nova política com a abolição do antigo sistema de sesmarias e com a permissão de compra à vista (art. 1º: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” [sic]).

Isto possibilitou (sem esquecer o debate posterior acerca da adoção gradual do trabalho livre de imigrantes, sobretudo italianos e japoneses), a regularidade territorial e a manutenção dos interesses dos grandes proprietários de lavouras de café, no novo século (FAUSTO, 1995). Destarte, não mais haveria autorização de concessões de domínio sob o fundamento da posse.

Já seguindo as bases estabelecidas pelas constituições brasileiras, observe-se que é tão somente em 1934 que advêm as figuras da coletividade e do interesse social sobre o direito de propriedade (art. 113, item 17⁷).

Até então esse direito foi estabelecido e respeitado sem restrições, visto que era definido de forma genérica, a conferir a plenitude do exercício de propriedade, pelas constituições de 1824 (art. 179, inciso XXII⁸) e 1891 (art. 72, § 17⁹), que foram, respectivamente, outorgada e promulgada sob influência das revoluções liberais (VILLA, 2011).

⁶ op. cit., p. 48.

⁷ Nos seguintes termos: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

⁸ *In verbis*: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.” (sic). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>

⁹ Segue a transcrição literal: “O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.” (sic). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. O interesse social, portanto, não era considerado.

2.2 O direito fundamental e a dignidade da pessoa humana

Feitas todas essas premissas históricas, torna-se mais fácil depreender que o direito de propriedade, atualmente, condiciona a individualidade natural de seu exercício, visto que decorre de um bem que pressupõe domínio e/ou uso, à coletividade.

É com a finalidade que se apresenta em atingir a coletividade, bem como a organização e a mediação das disputas de terras, que a função social sobrevém como elemento regulamentador do direito de propriedade e garantidor legal do direito à moradia, este que se formaliza como direito social que salvaguarda os hipossuficientes.

Segundo redação dada pela EC nº 90/2015, o art. 6º da atual Carta Magna prescreve um rol de direitos sociais, entre os quais a moradia. Diante do exposto, ao direito à moradia, positivado como direito fundamental, e em cotejo com os demais direitos elencados no referido artigo, foi acrescentado o benefício de que ela deve ser digna, proporcionando conforto e proteção.

Logo, imprescindível é a posse estável, na qual inexistente perigo ou ameaça de remoção, assim como o acesso a serviços e bens públicos que integram saneamento básico, energia elétrica, *inter alia*, um meio ambiente equilibrado. Esse entendimento, nos tribunais pátrios, é pacífico (REsp nº 1251566/SC, DJe 14.06.2011).

Oportuno esclarecer que um direito fundamental é norma jurídica de plena exigibilidade nos limites da jurisdição nacional, pois, passado pelo processo de positivação, distinguindo-se, a esse passo, dos direitos humanos, é verdadeira garantia de cunho instrumental, caso em que é possível ao cidadão ter do Estado uma prestação positiva (ação) ou negativa (omissão) a seu respeito (FERNANDES, 2012).

Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 04) também considera que o direito social à moradia é um direito fundamental: “O direito à moradia é justamente uma prova inquestionável desse processo, já que se cuida, também entre nós, simultaneamente de direito humano (reconhecido e protegido na esfera internacional) e fundamental (constitucionalmente assegurado).”

Nesse contexto, a concretização do direito à moradia suscita a “materIALIZAÇÃO” do princípio da dignidade da pessoa humana, de maneira que não importa por qual se argumente – pela dignidade ou pela moradia –, ambos são meios e fins.

O princípio da dignidade da pessoa humana requer menção aos conceitos de bem-estar, segurança, igualdade, cidadania, entre outros de grande importância social e jurídica que complementam e resultam da sua observância no plano prático.

Sendo assim, os problemas que são inerentes à abordagem desses conceitos básicos de vida em sociedade representam uma dimensão cruel de subordinação humana a níveis degradantes, que derivam da extrema miséria.

Afinal, é com uma moradia digna¹⁰ que se consubstancia a saúde, a família, as potencialidades humanas e, portanto, o aprendizado, a educação. Nas palavras de José Afonso da Silva (2007, p. 314):

O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim ‘morari’, que significava demorar, ficar. [...] O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). [...] É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia.

É com a efetividade do direito à moradia que se consolidam muitos outros direitos básicos, através do qual torna-se possível ao menos um mínimo de existência digna. Daí a importância sem precedentes desse direito social. A sua proteção estatal, contudo, representa mera formalidade sem os seus correspondentes meios de efetivação.

É oportuno recordar que o Direito Internacional, na forma dos tratados em sua grande maioria de Direitos Humanos, após sua incorporação ao ordenamento nacional, é juridicamente suficiente para corrigir a deficiência social aqui analisada¹¹ (MAZZUOLI, 2011).

¹⁰ A este respeito, Ingo Wolfgang Sarlet discorre nestes termos: “Aliás, provavelmente é ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.” (in 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, 2010, p. 15)

¹¹ Reforce-se o exposto com o argumento apresentado por Valério de Oliveira Mazzuoli (in Curso de Direito Internacional Público, p. 223): “Ao ratificar um tratado o Estado assume as obrigações de respeitar, fazer

Dentre os quais, cite-se novamente a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (em especial seu art. XXV, n. 01) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/92, art. 11, n. 01).

Logo, existem preceitos normativos dos mais diversos, mas também há a necessidade, noutro giro, de sopesar as experiências resultantes das políticas públicas – conjunto de medidas promovidas pelo Estado a fim de dar cumprimento aos direitos sociais (DIAS, 2013) – que apresentam relação com o tema do estudo.

Ainda prevalece a concepção de que as mazelas sociais são sanadas com o máximo de produção legislativa possível, dedicando-se o parlamento a produzir normas até mesmo desnecessárias ante a total proteção constitucional.

Essa tutela por si só já possui significativa ordem mandamental¹², sobretudo pela influência do princípio da força normativa da constituição, apontado por Konrad Hesse (1991), que se sobressai de acordo com o dinamismo da realidade jurídica, social e política de uma sociedade.

Em verdade, mesmo se inexistisse normatização a respeito (o que não é o caso, em virtude do Estatuto da Cidade e da Lei de Regularização Fundiária, apenas para citar as legislações federais), não haveria impedimento para resultado diverso no âmbito da vida em sociedade, devido à vinculação do princípio da dignidade da pessoa humana, alçado à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da CF/88).

Ainda assim, o déficit habitacional de dimensão em torno de 6,2 (seis vírgula dois) milhões de moradias¹³ revela preocupante situação de desrespeito aos principais fundamentos normativos acima indicados.

Neste cenário, vislumbra-se a recente alteração do sistema de regularização fundiária com a edição da Medida Provisória nº 759/2016 e a sua conversão na Lei nº 13.465/2017.

respeitar e garantir os direitos reconhecidos pelo texto convencional a toda pessoa sujeita à sua jurisdição; adaptar a legislação interna ao estabelecido no tratado; assegurar que suas autoridades não tomem medidas ou ações que sejam contrárias ao disposto no tratado; e colocar à disposição de toda pessoa que se sinta violada em seus direitos, recursos jurídicos efetivos para corrigir tal situação.”

¹² Ingo Wolfgang Sarlet, op. cit., p. 29.

¹³ Dados estatísticos elaborados pelo Centro de Estatística e Informação (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com base nas informações colhidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), v. 34, 2014.

3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PERTINENTES À IRREGULARIDADE DOMINIAL

3.1 Considerações acerca da moradia como demanda social

Nesse ínterim, a Constituição Federal de 1988, de natureza essencialmente programática (ou dirigente), ao traçar certos princípios, para além de fornecer um regramento básico de orientação e de organização estatal, tem como objetivo a consecução de propósitos maiores, concretizando-os por meio de diretrizes e projetos que requerem não apenas a ação e a intervenção estatais, mas também as da sociedade (SILVA, 1993).

As normas programáticas, diante dos critérios elencados por José Afonso da Silva (1993), são definidas como de aplicação ou execução não imediata, sendo um comando relacionado a um valor ou a um princípio.

Mais que isso, as normas deste jaez igualmente visam a realização dos fins sociais do Estado e são conhecidas por revelarem, por isso mesmo, o regime político e a ordem jurídica; daí que sua importância também decorre de seu papel axiologicamente orientador do sistema jurídico nacional (SILVA, 1993).

A este respeito convém discorrer sobre o princípio da reserva do possível e sobre a implementação das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Com efeito, os direitos sociais sujeitam-se à disponibilidade financeira do Estado, de maneira tal que dependem do princípio implícito da reserva do financeiramente possível ou cláusula da reserva do possível.

O descompromisso estatal, pela não efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna de 1988, logo, pode ser uma consequência da insuficiência dos recursos financeiros, e nisto se observa o fundamento da chamada cláusula da reserva do possível, pois a gestão orçamentária deve ser tomada com cautela, sob o risco de desorganizar toda a economia nacional (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

No que se refere ao âmbito do Poder Judiciário, é conhecida a cláusula pétrea que trata da separação dos Poderes (art. 2º e art. 60, § 4º, inciso III, ambos da CF/88), estando esta parcela do poder estatal essencialmente vinculada ao exercício da jurisdição. Por esta razão, as responsabilidades de formular e implementar as políticas públicas são tipicamente atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo.

Todavia, a Suprema Corte tem revelado profícua atuação a respeito. Este órgão jurisdicional entende que o caráter programático de algumas normas constitucionais não

permite a invocação indiscriminada e irresponsável à cláusula da reserva do possível sem que seja possível comprovar objetivamente a indisponibilidade financeira dos cofres públicos.

Para o Supremo Tribunal Federal, as normas programáticas são tão relevantes que, em vários julgados, determinou o bloqueio de verbas públicas do ente federado a fim de atender aos jurisdicionados hipossuficientes, principalmente no que diz respeito ao fornecimento gratuito de medicamentos, objetivando garantir os direitos à saúde e à vida (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Tome-se como exemplo trecho do acórdão do RE nº 393.175/RS (Relatoria do Ministro Celso de Mello, DJe: 16.02.2006), em sede de agravo regimental, ocasião na qual o STF se pronunciou sobre o alcance das normas constitucionais de natureza programática:

A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (grifos acrescidos)

Em relação aos demais poderes, a Carta Magna traz, expressamente, que é de competência comum de todos os entes federativos promover programas de construção de moradias e realizar melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX).

E entre todos os projetos governamentais voltados para a moradia, ou como se costumou dizer, a casa própria, o último que se tornou mais conhecido, que data de 2009, foi Projeto Habitacional Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal (PMCMV).

Com o propósito de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais (as conhecidas “casas populares”), ou requalificação de imóveis urbanos, incrementando os setores de construção civil – e nisto gerando empregos –, o Minha Casa, Minha Vida oferece acesso facilitado àqueles que possuem renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), valor este vigente desde 2011 (art. 1º, da Lei nº 11.977/09).

Atente-se, porém, que a problemática social ora destacada se concentra entre os cidadãos que são classificados, economicamente, como de baixíssima ou nenhuma renda, tendo em consideração o atual déficit habitacional demonstrado alhures.

O termo déficit habitacional designa uma carência, falta, ausência de habitações necessárias a determinada população; já a expressão “demanda habitacional”, utilizada como sinônimo daquele, possui peculiaridades de natureza social e econômica que incidem sobre a qualidade dos bens imóveis, incluindo as habitações precárias – rústicas ou improvisadas – e as coabitações – imóveis cujos cômodos são divididos para abrigar mais de uma família (IPEA, 2009, *online*¹⁴).

Com efeito, a questão habitacional não se restringe apenas àquela ausência, visto que também é demonstrada pela frágil condição de habitabilidade. Assim é, pois, pela perspectiva da moradia digna, e não somente através da construção e financiamento das chamadas “casas populares” sem o rigor qualitativo necessário aos beneficiados, como já ocorreu com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em alguns estados brasileiros, tal como o Rio de Janeiro, no Conjunto Habitacional Livia Pinto Teixeira (TV ALERJ, 2010).

A demanda habitacional retromencionada inviabiliza o desenvolvimento nacional, apesar do crescimento urbano, e tome-se como exemplo um clássico da literatura nacional: demonstrando o que ocorria na cidade do Rio de Janeiro já no final do século XIX, Aluísio Azevedo retratou com maestria o processo de urbanização em sua obra *O Cortiço* (1890), ao descrever a exploração de uma região descentralizada e marginal do espaço urbano.

Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o déficit habitacional, já em 2011, chegara a cerca de 5,4 (cinco vírgula quatro) milhões de domicílios¹⁵. E desse momento até o presente a estimativa supera os seis milhões, segundo indicação anterior.

É de se concluir, portanto, que a carência de moradia adequada aos cidadãos de baixa ou nenhuma renda ainda é um problema crônico conjuntural da realidade nacional, pois as políticas públicas existentes concentram-se num público beneficiário de renda mensal média, propiciando incipientes melhorias, em que pese movimentar a economia com a geração de

¹⁴ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117:muito-mais-que-um-simples-teto&catid=1:dirur&directory=1>.

¹⁵ Dados disponibilizados pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL constantes no sítio eletrônico: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf>.

empregos no setores de engenharia e construção, que favoreceu o país na crise econômica de meados de 2008 (GAZETA DO POVO, 2008, *online*¹⁶).

A esse respeito, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabeleceu normas que regulam o uso da propriedade urbana, em virtude dos comandos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A referida lei traz instrumentos através dos quais as administrações municipais podem promover a função social das propriedades urbanas, com a organização e o planejamento do solo, proporcionando a igualdade de usufruto dos ambientes.

O Estatuto em apreço é mais voltado às grandes cidades, regiões metropolitanas e cidades mais dinâmicas, e oferece instrumentos de política urbana sofisticados, ferramentas e remédios que o município pode escolher conforme sua realidade (TV JUSTIÇA, 2012).

É forçoso ponderar, no entanto, que uma lei como o Estatuto da Cidade – Lei Federal de Política Urbana, que é de certa forma bastante detalhada, levando-se em consideração a complexidade do fato social¹⁷, quanto mais descreve elementos de conduta e conseqüências, mais defasada pode se tornar com o passar do tempo se não levada a efeito pelos órgãos estatais e pelo coletivo populacional.

E é interessante destacar que o envolvimento deste coletivo populacional foi devidamente celebrado pelo Estatuto da Cidade, em especial diante de uma de suas diretrizes básicas de política urbana, qual seja, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” – art. 2º, inciso II.

Em resumo, por mais que a citada lei expresse princípios e regras de reconhecida coerência com a dignidade da pessoa humana e com os postulados da gestão democrática,

¹⁶ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/especiais/retrospectiva/2008/2008-o-ano-da-construcao-civil-bcnhwjgxe0g2g63w6lhk03yvi>>.

¹⁷ Aqui, o termo empregado (“fato social”) se refere ao fenômeno coletivo objetivamente observável, isto é, a precariedade das condições de sobrevivência no ambiente urbano, em confronto ao postulado da dignidade humana, e não ao conceito elaborado por Émile Durkheim. Em outras palavras, trata-se apenas de uma expressão puramente indicativa, sem o rigor da ciência social, como aquele autor formulou: “Antes de indagar qual o método que convém ao estudo dos fatos sociais, é necessário saber que fatos podem ser assim chamados. A questão é tanto mais necessária quanto esta qualificação é utilizada sem muita precisão. Empregam-na correntemente para designar quase todos os fenômenos que se passam no interior da sociedade, por pouco que apresentem, além de certa generalidade, algum interesse social.” E depois: “É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao mesmo, tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter.” (*in* As regras do método sociológico, 2012, p. 31 et seq.).

figurando, inclusive, tão somente pela sua aprovação, no “Rol de Honra” da UN-HABITAT¹⁸ (programa das Nações Unidas – ONU), no ano de 2006 (FERNANDES, 2013), é salutar adotá-la em sua plenitude:

Se ‘leis ruins’ podem dificultar – e muito – o reconhecimento de direitos coletivos e sociais, bem como a formação e a implementação plena de políticas públicas progressistas, ‘boas leis’ por si só não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental, ou mesmo, como no raro caso do Estatuto da Cidade, quando fazem com que os novos princípios e direitos coletivos e sociais reconhecidos sejam acompanhados por uma gama de processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários à sua efetiva materialização. Se foram necessárias décadas de disputas sociopolíticas para que a reforma da ordem jurídico-urbanística tenha se dado, uma outra etapa histórica se abriu com a aprovação do Estatuto da Cidade, qual seja, a das disputas sociopolíticas em todas as esferas governamentais, dentro e fora do aparato estatal, pelo pleno cumprimento dessa lei. A verdade é que o Brasil, e os brasileiros, ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade. (FERNANDES, 2013, p. 232)

Como foi demonstrado, a carência habitacional, ou mesmo a sua precariedade, em todas as cidades brasileiras, configurando flagrante demanda social, tem perpassado pelos espaços de debate dos três poderes do Estado, e orientado, igualmente, grandes parcelas populacionais que reivindicam a atenção e o agir estatal.

Em que pese a existência de todo um histórico legislativo e também vários planejamentos de índole administrativa, bem como a ponderação exercida pelos órgãos jurisdicionais, a realidade social tem revelado, em verdade, uma preocupante situação de desrespeito à dignidade humana.

Diante dessa conjuntura, por fim, foi editada a Lei nº 11.977/09, marco normativo divisor de águas, nesta seara, em toda a história do ordenamento jurídico brasileiro, pois inovou, complementou e considerou conceitos multidisciplinares a respeito da moradia digna, do acesso à cidade, de procedimentos complexos, abrangendo a atividade legiferante dos municípios, das associações civis, do auxílio notarial e registral, do acompanhamento pelo Executivo, dentre outros, que serão analisados a seguir.

3.2 A regularização fundiária urbana de interesse social

Preliminarmente, urge mencionar a regularização fundiária urbana de interesse social como um processo¹⁹ orientado por lei para solucionar, através de mecanismos jurídicos,

¹⁸ Mais informações a respeito do Programa UN-Habitat podem ser encontradas na página eletrônica: <<https://unhabitat.org/un-habitat-at-a-glance/>>. O seu mais recente projeto, no Brasil, foi publicado no dia 21.07.2017, e indica uma colaboração com o Governo do Estado de Alagoas, a fim de auxiliá-lo na produção de dados e informações qualificadas, em especial sobre o assentamento irregular “Grotas”, como se vê no seguinte endereço eletrônico: <<https://unhabitat.org/un-habitat-starts-a-new-project-with-the-government-of-alagoas-brazil/>>.

urbanísticos, ambientais e sociais, uma situação habitacional à margem da lei, em assentamento popular.

Assim, sua função não somente é restrita à consolidação de uma moradia digna, mas também ao acesso adequado à cidade (art. 46 da Lei nº 11.977/09, já revogado, correspondente ao atual art. 9º da Lei nº 13.465/17).

Já que a regularização fundiária, *lato sensu*, visa excluir a ilegalidade de um domicílio, de uma ocupação, ou mesmo de uma propriedade (esta associada à regularização fundiária de interesse específico, aplicada para aqueles que não se encaixam no perfil de baixa renda), muito mais deve-se ter em conta, quando se está a falar de direito à moradia e direito à cidade, a regularização fundiária de interesse social, pois procedimento próprio e diferenciado à população carente.

Nessa perspectiva, é interessante aprofundar a análise dos instrumentos jurídicos, existentes no ordenamento brasileiro, pertinentes à irregularidade dominial. Esta, por sua vez, é indicadora de uma problemática que envolve a segurança jurídica da posse.

Todavia, antes de adentrar nestes aspectos propriamente jurídicos, convém registrar uma retrospectiva da construção e consolidação da regularização fundiária urbana, com atenção para a de interesse social, que especialmente importa ao presente estudo.

Inicialmente, foi na década de 1960 que os efeitos nocivos, mencionados anteriormente, sobre a urbanização desigual, no Brasil, passaram a ser uma notória preocupação nacional (BRITO; SOUZA, 2005). Já na década seguinte, mais precisamente em 1979, foi aprovada a Lei nº 6.766, sobre o parcelamento do solo urbano.

Em 1988, marco no Direito Brasileiro graças à promulgação da “Constituição Cidadã”, houve o aprimoramento do conceito de função social da propriedade, com o capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183). Destaque-se também, em 1999, o tratamento especial dado aos assentamentos populares, com a alteração dada pela Lei nº 9.785 à Lei de Parcelamento do Solo (art. 53-A).

A década de 2000, por fim, foi um período de forte articulação. Observe-se que foi logo em 2000 que o direito à moradia passou a ser um direito social expresso no texto constitucional, através da Emenda nº 26.

¹⁹ Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, procedimento administrativo ou processo administrativo é “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.” (*in* Curso de Direito Administrativo, p. 495).

No ano seguinte, a aprovação do Estatuto da Cidade e a edição da Medida Provisória nº 2.220, que dispôs sobre a concessão de uso especial de imóveis públicos e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) – órgão deliberativo e consultivo da estrutura da Presidência da República (art. 10)²⁰.

Em 2003, seguiu-se a criação do Ministério das Cidades (Decreto nº 4.665) e a instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária. Posteriormente, a Lei nº 10.931, em 2004, estabeleceu a gratuidade do primeiro registro advindo da regularização fundiária (art. 59).

Em 2007, a Lei nº 11.481 passou a prever medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (até 27.04.2006). E, finalmente, em 2009, foram aprovadas as leis nº 11.952 e 11.977 (ambas em grande parte revogadas pela MP nº 759/2016, já convertida na Lei nº 13.465/17), que trataram, respectivamente, a respeito da regularização fundiária na Amazônia Legal e dos assentamentos informais urbanos.

Antes de iniciar a análise acerca das alterações trazidas pela nova sistemática, é imperioso descrever, a título de compreensão basilar e a fim de circunscrever as razões e as críticas à recente legislação (Lei nº 13.465/17), a maneira pela qual até então, na prática, se estabelecia a regularização fundiária, guiada essencialmente pelos comandos da Lei nº 11.977/09.

O procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social, de natureza complexa, por envolver diversos agentes da Administração Pública (MELLO, 2013) e da sociedade, se inicia com a fase de demarcação urbanística, que, como a sua denominação indica, se refere à delimitação do imóvel, seja público ou privado, para identificar os ocupantes e qualificar a natureza e o tempo de sua posse (consoante redação do antigo art. 47, inciso III, da Lei nº 11.977/09).

Em outras palavras, o levantamento da área requer uma pesquisa fundiária que abrange aspectos topográficos, socioeconômicos – a esclarecer o perfil da população a ser beneficiada – e jurídicos – a permitir uma verificação acerca da legislação municipal existente a respeito, tais como plano diretor, código de obras e código de postura²¹, bem como quanto à condição de registro do(s) bem(ns) nos cartórios extrajudiciais locais.

²⁰ Sua finalidade é desenvolver a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais.

²¹ Como estes termos são específicos, cabe uma breve explicação, na ordem em que foram mencionados: o Plano Diretor é um instrumento da política urbana, aprovado por lei municipal, que engloba todo o território do

É tão somente com os dados resultantes desta ampla diligência, isto é, de histórico da terra e delimitação de características sociais, que será possível considerar a viabilidade do procedimento de regularização.

Com esta etapa finda, o Poder Público (no caso, União, Estado, Distrito Federal ou Município) lavrará o Auto de Demarcação Urbanística, o qual deverá ser instruído com plantas, memoriais descritivos e certidão de matrícula do imóvel/assentamento irregular (art. 56, § 1º e incisos).

O auto, então, será enviado ao Cartório de Registro de Imóveis respectivo, oportunidade em que, antes de averbá-lo, o oficial cartorário deverá notificar o proprietário, os confrontantes e eventuais interessados para que, sendo o caso, apresentem impugnação à averbação (art. 57, *caput* e § 1º).

Havendo impugnação total da área, mesmo após tentativa de acordo, o procedimento não mais terá continuidade; porém, não sendo assim, ocorrerá a averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula do imóvel (se não houver, ou se o bem abranger mais de uma, a regra é que se proceda à abertura de uma nova matrícula) – de acordo com a disciplina do art. 57 e demais parágrafos.

A fase seguinte é o projeto de regularização fundiária elaborado pelo ente responsável (seja a União, o Estado ou o Município, conforme explanação anterior). É nesse momento que serão utilizadas as informações colhidas nas primeiras pesquisas.

Em consequência, munido de todos os documentos de referências quantitativas e qualitativas (tais como as edificações existentes, a viabilidade urbanística e ambiental, em obediência aos parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade e leis municipais), o Poder Público promoverá o cadastramento socioeconômico dos possuidores e elaborará uma planta de parcelamento da área (art. 58).

Após, o projeto de regularização fundiária será submetido à análise do Município, que o aprovará, com a concessão do licenciamento urbanístico e ambiental, se respeitadas todas as condições legais (art. 53, parágrafo único). Aprovado o projeto, dar-se-á o seu

município e que deverá ser revisado, pelo menos, a cada dez anos. Sua relevância é tal que as leis de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano plurianual deverão incorporar as prioridades e as especificações nele contidas (Capítulo III do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01); o Código de Obras, ao seu turno, é instrumento de controle e fiscalização do solo urbano, seja área construída (edificada) ou seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade do espaço (IBAM, 2017, consulta *online*); por fim, o Código de Postura é o conjunto de normas sobre o poder de polícia da administração municipal no que corresponde à higiene, à ordem pública, ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, ao uso de propagandas, dentre outros (FARIA, 2017, consulta *online*).

prosseguimento com o registro, em cartório, do parcelamento e, por conseguinte, de abertura de novas matrículas para cada lote (§ 1º do art. 58).

Como o cadastramento socioeconômico fora feito anteriormente, antes do parcelamento do solo, caberá ao Poder Público, tão somente, superada toda a jornada procedimental acima descrita, conceder o título de legitimação de posse (que nada mais é que o reconhecimento da posse, pelos órgãos estatais) àqueles cadastrados (§ 2º), o qual também deverá ser averbado na matrícula do lote.

O recebimento do título de legitimação de posse será condicionado apenas aos que, dentre os ocupantes, possivelmente beneficiários, não forem concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel (urbano ou rural), ou ainda que não tenham recebido título semelhante em outra ocasião (fundamento contido no art. 59, § 1º, incisos I e II).

Por fim, após o decurso de cinco anos do registro do título de legitimação de posse, poderá o possuidor requerer, junto ao cartório extrajudicial respectivo, a conversão do título de posse em título de propriedade, em virtude da aquisição mediante usucapião administrativa (CHAVES; ROSENVALD, 2015), na forma da previsão contida no art. 183 da Constituição Federal²².

Logo, é de se constatar, ao menos diante destas prescrições legais, que a regularização fundiária urbana de interesse social, além de se prestar a garantir o direito fundamental objeto do presente estudo, atrelado ao chamado “direito à cidade”, seja pelo ponto de vista socioeconômico, urbanístico ou ambiental, trazendo segurança jurídica ao exercício de posse, também é meio eficaz, para o poder estatal, de controle, fiscalização e recolhimento de tributos afetos ao bem imóvel (tais como o ITCMD, o ITBI e o IPTU²³).

Traçado todo o procedimento de regularização, é fundamental expor as referências do contexto prático, o que assenta bem com a menção aos dados obtidos pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada, estabelecido pela UFERSA (Universidade Federal Rural do Semiárido) em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Cidades (MCidades), no Estado do Rio Grande do Norte, no ano de 2015.

²² Cujá redação é a seguinte: “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.”

²³ Respectivamente: Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

Este projeto de pesquisa e extensão, que possibilitou a atuação docente e discente através de uma seleta equipe proveniente das quatro áreas de conhecimento essenciais à regularização fundiária de interesse social (direito, topografia, engenharia civil e serviço social²⁴), operou em onze municípios do interior potiguar, a saber: Assu, Carnaubais, Encanto, Governador Dix-Sept Rosado, Janduís, Luís Gomes, Pau dos Ferros, Portalegre, São Miguel, Tibau e Venha-Ver.

Destes, aproveita ao estudo colher apenas algumas amostras obtidas mediante pesquisa de campo. No município de Governador Dix-Sept Rosado, por exemplo, constatou-se a existência de seis assentamentos urbanos informais (conjuntos): Projeto Crescer (área 1), José Freire do Vale (área 2), Campestre (área 3), Fausto Martins (área 4), Dix-Huit Rosado (área 5) e Liberato Lopes (área 6), totalizando oitocentas e dez moradias.

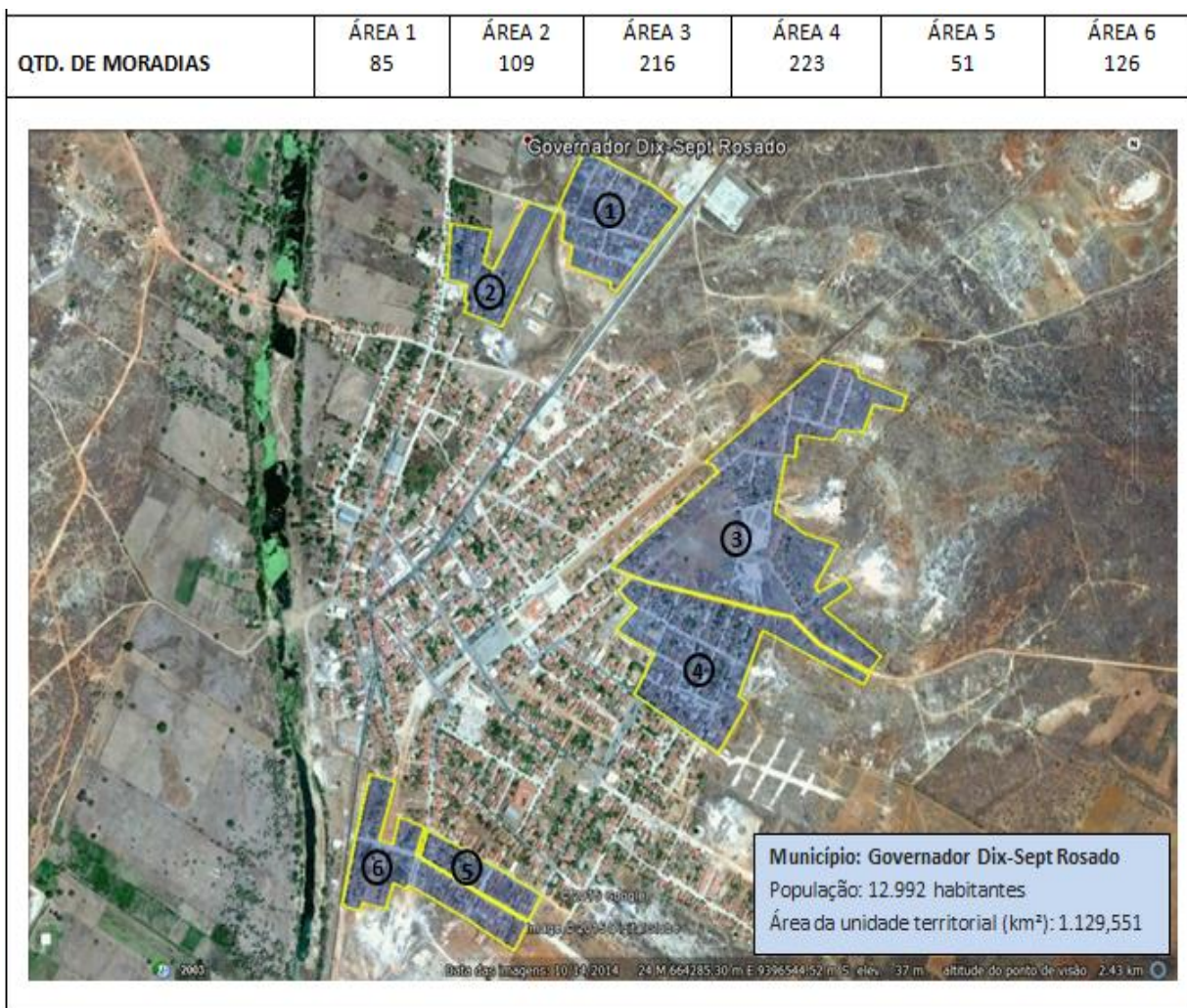


Figura 1 – Planta de identificação dos assentamentos informais de Governador Dix-Sept Rosado/RN

Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2015.

²⁴ Com exceção do curso de Direito, as demais áreas de conhecimento advieram da atuação discente e docente do campus de Pau dos Ferros/RN.

Sobre a atuação legiferante deste município e a situação jurídica dos conjuntos habitacionais irregulares, foram coletadas as seguintes informações:

INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS DISPONÍVEIS NO MUNICÍPIO
Os instrumentos jurídicos e urbanísticos presentes no município de Governador Dix-Sept Rosado são: • Lei de delimitação do perímetro urbano (Lei nº 432/2011, de 22 de Agosto de 2011); • Código Tributário (Lei nº 083, de 31 de dezembro de 1990); • Lei de Doação de Terrenos, que institui o Programa “UM CHÃO PARA TODOS”, o qual consiste na doação de terrenos pertencentes ao patrimônio público, destinados à construção residencial a pessoas e/ou famílias comprovadamente necessitadas e que não possuam residência própria (Lei nº 412/2007, de 29 de novembro de 2007); • Lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a desenvolver ações para implementar do Programa Minha Casa Minha vida – PMCMV - Lei nº 11.977/09, de 07 de Julho de 2009 – (Lei nº 409/2010 de 29/04/2010); • Lei que cria o Fundo Municipal de Habitação Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS e dá outras providências (Lei nº 392/2009, de 04 de Junho de 2009); • Lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a desenvolver ações para implementar o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH (Lei nº 391/2009, de 04 de Junho de 2009).

Figura 2 – Relação de instrumentos jurídicos disponíveis em Governador Dix-Sept Rosado/RN
Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2015

OBSERVAÇÕES
• O Município de Governador Dix-Sept Rosado não possui Plano Diretor e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); • Nenhuma unidade habitacional localizada nos assentamentos visitados possui registro de imóveis (doações, concessão de posse, usucapião, escritura pública, etc.). Segundo relato da Tabela, as Escrituras Públicas referentes às matrículas mães encontradas estão em posse do Município. • No Conjunto José Freire do Vale existem unidades habitacionais em fase de conclusão que, segundo informação do Secretário de Obras, serão entregues a beneficiários já cadastrados na prefeitura

Figura 3 – Rol de informações de reconhecimento das áreas examinadas
Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2015

E, com uma amostra mais específica, desta vez em relação ao Conjunto Projeto Crescer (área 1), verificou-se que certa organização fundiária, ao menos, já estava sendo encaminhada pela Prefeitura Municipal, sendo a área de domínio público (pertencente ao município) e utilizada há muito para fins de habitação.

Contudo, observe-se, a partir do excerto tirado do respectivo formulário de caracterização de área, abaixo colacionado (Figura 4), que ainda subsistem certos obstáculos de infraestrutura e de condições ambientais, pois em muitas localidades o abastecimento de água é realizado por meio de carros-pipa, inexistindo rede de esgoto e pavimentação:

SITUAÇÃO JURÍDICO/FUNDIÁRIA: (propriedade da área, situação no registro de imóveis, existência de conflitos/ ações judiciais no caso de áreas privadas):
A. PROPRIEDADE Os imóveis do assentamento estão localizados em área pública pertencente ao município de Governador Dix-Sept Rosado. B. UTILIZAÇÃO A utilização dos imóveis é destinada à habitação. C. SITUAÇÃO JURÍDICO FUNDIÁRIO NO REGISTRO DE IMÓVEIS (Existência de conflitos ou ações de reintegração de posse, no caso de áreas privadas) - A Escritura Pública da área correspondente ao Projeto Crescer (Sítio Cigana) está em posse da Prefeitura. - No cartório existe o registro com matrícula mãe, nº 1.043 – Folha 38 do Livro 2. Desapropriação do Espólio de Porfírio de Moraes em 1998.
CONDIÇÕES AMBIENTAIS E INFRAESTRUTURA
INFRAESTRUTURA IMPLANTADA No lado próximo à rodovia, possui rede de abastecimento de água e nas demais regiões o abastecimento é feito em carros pipa. Não conta com rede de esgoto e nem pavimentação, porém é desenvolvida coleta de lixo.
OBSERVAÇÕES
- O proprietário anterior foi Porfírio de Moraes - O bairro apresenta passagem de um córrego

Figura 4 – Trecho do formulário de caracterização de área do assentamento Projeto Crescer
Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2015

Sobre a produção legislativa dos municípios participantes do projeto em comento é possível afirmar que, invariavelmente e até então, perdurava uma evidente e grave omissão. Os municípios que, ao contrário, em virtude de maior esforço despendido nesse sentido, merecem destaque positivo são Assu, Carnaubais, São Miguel e Tibau (ou Tibau do Norte):

MUNICÍPIO	LEI ORGÂNICA	PLANO DIRETOR	CÓDIGO DE POSTURA	CÓDIGO TRIBUTÁRIO	CÓDIGO DE OBRA	LEI DO PERÍMETRO URBANO	LEI DE REG. FUND.	FUNDO MUNICIPAL DE HAB.	LEI DE DOAÇÃO DE TERRENO	OUTRAS LEIS
ASSU	POSSUI	LC nº 15/06		LC nº 38/09	LC nº 23/08			Lei nº 247/07	POSSUI	Lei de Zoneamento Urbano
CARNAUBAIS	POSSUI			Lei nº 16/97	Lei nº 16/97	Lei nº 166/09		Lei nº 18/2014	Lei nº 87/04	Lei de Implementação de Construções de UH pelo PSH (Lei nº 83/04)
ENCANTO	POSSUI			LC nº 002/2012						
GOVERNADOR DIX-SEPT ROSADO	POSSUI			Lei nº 83/90		Lei nº 432/2011		Lei nº 392/09	Lei nº 412/07	Lei de Adesão ao PSH (nº 391/09) e Lei de Adesão ao PMCMV (nº 409/2010)
JANDUÍ	POSSUI									
LUÍS GOMES	POSSUI		Lei nº 053/99	Lei nº 67/01	Lei nº 55/99					
PAU DOS FERROS										
PORTALEGRE	Lei nº 02/2012					Lei nº 267/2012				
SÃO MIGUEL	POSSUI	Lei nº 656/08	Lei nº 483/02	Lei nº 476/02	Lei nº 483/02					LC nº 03/05 e Lei nº 09/2010 (que alterou o Código Tributário do Município)
TIBAU DO NORTE	POSSUI		Lei nº 04/98	Lei nº 348/2013	Lei nº 17/98		Lei nº 376/2014	Lei nº 287/2011		Lei nº 346/2014 (Plano Plurianual para o quadriênio 2014 a 2017)
VENHA VER				Lei nº 17/97					Lei nº 076/01	

Figura 5 – Planilha de levantamento de instrumentos jurídicos
Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2015

Ao final, centenas de declarações de posse foram entregues aos moradores beneficiários da parceira supramencionada, dos quais citem-se as mais de quatrocentas e cinquenta concedidas tão somente para os moradores dos assentamentos irregulares em Assu²⁵.

Sob outra perspectiva, é salutar apreciar tais resultados, reconhecidos no prazo de um ano (pois projeto inicial finalizado em 2016), com a devida cautela, levando-se em consideração todo o procedimento administrativo acima referenciado e veiculado pela derogada Lei nº 11.977/09.

Há uma explicação razoável para a imediatidade de tais irrefutáveis préstimos provenientes da parceria entre a instituição de ensino (Ufersa) e o Governo Federal (representado pelos Ministérios da Educação e das Cidades).

E tal se deve ao quadro mais ou menos uniforme quanto ao aspecto dominial. Em outras palavras, a titularidade que, na maioria das áreas trabalhadas, era de natureza pública, facilitou a instrução de pedidos de CUEM ou CDRU²⁶ diante da desnecessidade de diligências para intimar possíveis proprietários e, por consequência, o ato de concessão de título legitimador da posse foi mais célere por inexistir conflito fundiário.

²⁵ Mais informações desse teor foram publicadas no *site* da Ufersa, na página oficial disponível em: <<https://assecom.ufersa.edu.br/2016/12/19/aceso-a-terra-urbanizada-da-ufersa-entrega-mais-de-450-titulos-a-moradores-de-assu/>>.

²⁶ Estas concessões, externadas por títulos de legitimação de posse, são bastante semelhantes, razão pela qual importa destacar as peculiaridades de cada uma. Ambas geram a transferência, individual ou coletiva, de direitos reais de posse sobre o bem público (Maria Helena Diniz, op. cit., p. 499). Para isso, o concessionário estará submetido a encargos estabelecidos em contrato ou termo administrativo, tais como promover a destinação própria para fins de moradia, sob pena de resolução (inclusive sem direito sobre as benfeitorias, como dispõe o § 3º, do art. 7º da Decreto-Lei nº 271/67, para a CDRU). Outra semelhança é a possibilidade de transferência por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (§ 4º, do art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/67, para a CDRU, e art. 7º da MP nº 2.220/01, para os casos de CUEM), pois típicos exemplos de direitos reais (art. 1.225, incisos XI e XII do Código Civil). Ocorre que a CUEM possui certos requisitos que não são próprios da CDRU, motivo pelo qual esta se mostra como adequada solução subsidiária, já que não demanda qualquer pressuposto de tempo de posse nem de tamanho de terreno, v.g. Outro ponto muito importante se deduz da Medida Provisória nº 2.220 (art. 6º), pois esta determina, como característica da CUEM, a natureza de ato vinculante da concessão, pela Administração Pública, após preenchidos os pressupostos correspondentes. Nasce, então, um direito subjetivo público de pleitear, perante o Poder Judiciário, a concessão de uso especial para fins de moradia, findo o prazo máximo de doze meses que o Poder Público, a depender do ente no caso concreto, possui para deliberar sobre a CUEM a partir da data em que foi realizado o protocolo (§ 1º do referido art. 6º). Esta perspectiva, porém, não retira a precariedade do ato concessório, haja vista que a resolução pode ocorrer a qualquer momento, se houver prova de que o beneficiário (ou a família beneficiária) tenha dado destinação diversa ao imóvel ou mesmo tenha adquirido propriedade ou outra concessão de uso, seja o bem urbano ou rural (art. 8º, incisos I e II daquela MP). Por tais motivos imperantes, a CUEM não precisa ser regulamentada pelo ente federativo, ao contrário da CDRU, que depende de autorização legislativa – proposta de minuta de CDRU e lei municipal (Francisco Filmoneno de Abreu Neto, Capacitação de elementos jurídicos para efetivação da regularização fundiária, 04-05 março de 2015, Notas de aula).

O que sucedeu, na verdade, não foi uma supressão propriamente dita do procedimento de demarcação urbanística, mas a sua simplificação (recorde-se, ademais, a semelhança entre as áreas apreciadas, invariavelmente de titularidade pública, caso contrário seria imprescindível o registro do auto de demarcação para viabilizar eventual impugnação), principalmente devido ao emprego de auxílio externo e sistemático de estudo multidisciplinar oferecido pela Ufersa e financiado pelo MEC e pelo MCidades.

Tanto assim o é que, no assentamento São Luiz, por exemplo, localizado no município de São Miguel/RN, constatou-se a indispensabilidade do auto de demarcação urbanística (de responsabilidade do ente público competente) e de seu registro, de forma a propiciar, em seguida, a fase do projeto de regularização fundiária (SOUSA JÚNIOR, et al., 2015).

Como já foram expostos o procedimento de regularização fundiária e as informações obtidas com o projeto de pesquisa e extensão promovido pela Ufersa em alguns municípios do Estado do Rio Grande do Norte, cabe, por ora, acompanhar os motivos pelos quais o Governo Federal entendeu por bem alterar a sua forma de processamento, através de uma medida provisória (convertida na Lei nº 13.465/17).

4 A PERSPECTIVA DE EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

4.1 Motivação para a alteração do marco regulatório e possíveis consequências

A Medida Provisória nº 759 foi editada no findar do ano de 2016 e a Presidência da República, consoante permissão contida no art. 62 da CF/88, ao arguir relevância e urgência, substituiu a sistemática da regularização fundiária urbana de interesse social, analisada acima, então prevista na Lei nº 11.977/09.

Em sua Exposição de Motivos (nº 00020/16)²⁷, o Ministério das Cidades apresentou a sua principal justificativa, *ipsis litteris*:

Em razão da vigência de diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária, algumas delas versando de maneira contraditória sobre a mesma política, o cumprimento adequado do comando constitucional pertinente vem sendo cada vez mais mitigado, situação essa que levou o próprio Tribunal de Contas da União a determinar a suspensão liminar de alguns desses atos, inviabilizando o processo de titulações.

²⁷ Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>.

Com o fim de desburocratizar o procedimento, destacou-se que um novo marco legal, “para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins”.

A mesma conclusão também advém da seguinte motivação: “A proposta normativa contempla procedimento administrativo orientado pela simplicidade e consensualidade.” Destarte, os maiores objetivos da alteração do processo de regularização fundiária urbana (tanto de interesse social quanto a de interesse específico) foram o de uniformizá-lo e agilizá-lo.

Forçoso é, entretanto, analisar cautelosamente estas modificações, comparando-as com a normatização anterior, verificando se, de fato, houve o aperfeiçoamento daquele marco legal (de 2009) e formar, por conseguinte, uma conclusão favorável ou desfavorável acerca das possíveis consequências jurídicas e práticas a respeito da vigência da Lei nº 13.465/17, com a autoridade que a extensão realizada em função do Programa Acesso à Terra Urbanizada permite a esse estudo.

Inicialmente, a motivação baseada no próprio requisito de adoção de uma medida provisória, a saber, relevância e urgência, pode ser considerada frágil, pois estes conceitos possuem uma carga valorativa que depende de apreciação subjetiva e que, por isto, comportam certa fluidez de significado.

A fim de corrigir esse estado de incerteza, tão prejudicial ao sistema jurídico, ora oscilando pelo preenchimento daquele pressuposto previsto no *caput* do art. 62 (da CF/88), ora variando para a sua infragilidade, é fundamental utilizar um paralelo de interpretação com as circunstâncias contemporâneas do plano fático.

Foi sob este ângulo de interpretação que Celso Antônio Bandeira de Mello salientou a definição de urgência: “(...) o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido será inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á, ou, no mínimo, existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora.” (2013, p. 135).

Em que pese ser incontestável a importância da regularização fundiária, observe-se que já vigorava, no ordenamento pátrio, um sistema até então coerente e uniforme, como foi exposto no tópico precedente, e não apenas como conjunto normativo por si só, mas

principalmente em relação a todas as outras disposições extensíveis, tais como o Estatuto da Cidade e as políticas urbanas até então desenvolvidas.

Além disso, a aplicação do procedimento então vigente, tal qual foi verificado pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada, por exemplo, gerou frutos significativos. Estes argumentos revelam, *a priori*, a impropriedade da edição de uma medida provisória, em especial sob o fundamento da urgência.

A veracidade dos argumentos ora expostos igualmente pode ser atestada até mesmo pela motivação apresentada pelo Ministério das Cidades, na medida em que o único exemplo concreto trazido no documento, acima indicado, foram três acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU)²⁸ que se referem tão somente a indícios de irregularidades na execução do programa nacional de reforma agrária, assunto não pertinente ao presente estudo.

Por outro lado, é de bom alvitre recordar e reconhecer que os requisitos de relevância e urgência comportam uma apreciação, pelo Poder Executivo, essencialmente discricionária (e, portanto, política), pautada pelos critérios de conveniência e oportunidade (MELLO, 2013).

Na prática, e no que tange ao tema em comento, a Medida Provisória nº 759/16, instrumento normativo com “força de lei” (segundo redação contida na Constituição Federal), serviu para suspender a aplicação da Lei nº 11.977/09 para os novos projetos de regularização.

Quanto ao trâmite de processamento, a MPV nº 759/16 não padece de inconstitucionalidade, tendo sido convertida na Lei nº 13.465/17 em 12 de julho (data de sua publicação e início de vigência), isto é, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias²⁹ estabelecidos pelo art. 62, § 3º da CF/88. A medida provisória também foi objeto de debates no Congresso Nacional, à época de sua conversão em lei, o que supriu a carência, nesse sentido, advinda de um ato normativo do Poder Executivo³⁰.

²⁸ A saber: Acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU na TC 000.517/2016-0. Os quais podem ser vistos integralmente na página virtual do Tribunal de Contas da União: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A157532457015753275B2F1523&inline=1>>.

²⁹ O recesso do Poder Legislativo inicia-se em 23 de dezembro e se encerra no primeiro dia útil do mês de fevereiro, consoante redação do art. 57 da Constituição Federal de 1988.

³⁰ Cabe pôr em evidência a apresentação do parecer da Comissão Mista: “Não nos limitamos apenas às contribuições dos nobres Pares. Nosso gabinete manteve as suas portas diariamente abertas para receber inúmeras contribuições da sociedade civil e de entidades públicas. Fomos honrados com a visita de diversas associações, de representantes do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, de representantes dos municípios, de representantes do Tribunal de Contas da União etc.

Sobre o novo procedimento em si, a primeira observação a ser feita é que muitas disposições, inclusive a sequência descrita em ocasião anterior, permaneceram basicamente as mesmas, porém algumas lacunas foram preenchidas e, destaque-se, houve a reformulação de muitas com base na atual realidade social.

A primeira novidade é que a Lei nº 13.465/17 traz objetivos e princípios bem elaborados, abrangentes e coesos; o destaque é a possibilidade de resolução dos conflitos fundiários de forma consensual e extrajudicial, a exemplo das previsões contidas no art. 21, §§ 3º e 4º (respectivamente, o Poder Público terá a faculdade de, para ensejar a composição e afastar a oposição do proprietário, alterar o auto de demarcação ou utilizar qualquer outra medida, além de também ser-lhe facultado o emprego da arbitragem, caso a mediação não tenha sido bem sucedida) e no art. 34 e parágrafos (que prevê a criação, pelos Municípios ou destes em convênio com os Tribunais de Justiça, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Saliente-se que a instauração do procedimento administrativo de composição também poderá ocorrer de forma coletiva).

Outra mudança foi a unificação do processo de concessão da licença urbanística e da licença ambiental, de responsabilidade do Município, com a chamada CRF (Certidão de Regularização Fundiária, art. 11, inciso V), documento este que poderá abranger desde logo a listagem de ocupantes beneficiários e que consiste em ato administrativo final de aprovação da regularização (art. 41).

Causa estranheza, contudo, a redação do art. 11, § 1º, pois: “Para fins da Reurb³¹, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios.”

Realizamos ainda quatro audiências públicas, nas quais fomos enriquecidos com inúmeras contribuições, como as de representantes de setores da sociedade civil (como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG –, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Instituto do Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU) e de setores do Governo.

Tivemos ainda acesso a outras contribuições, como as procedentes de artigos acadêmicos, a exemplo dos produzidos pela Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo, que, ao agregar diversas universidades brasileiras, nos iluminou com textos produzidos pelo professor da Universidade de São Paulo, Dr. Otávio Luiz Rodrigues Júnior, e pelo professor Roberto Paulino de Albuquerque Júnior.

Não recusamos a contribuição de quem quer que seja. Pelo contrário, fomos em busca de todas as alternativas que estava ao nosso alcance.

Esforçamo-nos para obter o máximo de informações a fim de modelar o Projeto de Lei de Conversão que encerrará este parecer.”

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134603>>.

³¹ Sigla utilizada pelo próprio legislador para indicar a regularização fundiária urbana.

Dessa maneira, constata-se que o intento de desburocratizar o processo administrativo pode ter levado o legislador federal a desconsiderar os padrões locais e legais de urbanização e, conseqüentemente, também os de natureza ambiental. Porém, tomando-se como evidência a prática já corriqueira nesse sentido, convém reconhecer que a nova disposição não implica, aprioristicamente, em desrespeito aos ditames regulatórios então consolidados pela administração local.

Na realidade, a interpretação desta norma requer maior cautela do que aquela realizada pela simples verificação literal, haja vista que esta faz supor o desrespeito aos objetivos e princípios urbanísticos e ambientais confirmados pela doutrina e pela jurisprudência pátrias. Ocorre que o primeiro parágrafo do art. 11 revela uma solução viável sem desconsiderar, inclusive, a padronização urbanística.

Inicialmente, considere-se que o Município, poder administrativo local, detém poder discricionário, mesmo se não possuir corpo especializado – o que não impede a promoção de convênios³², significando até mesmo uma alternativa financeiramente determinante, após ponderação sobre a gestão orçamentária –, para avaliar as condições de cada caso concreto.

Nesse sentido, o novo marco legal priorizou esse poder de decisão administrativa local a fim de viabilizar a regularização fundiária, afastando o que até então era um entrave para a sua conclusão e ressaltando a garantia do direito social à moradia digna e das condições de vida adequadas, objetivo expressamente previsto em seu art. 11, inciso VI.

De mais a mais, não seria verossímil afirmar que a legislação já vigente (desde 12 de julho desse ano) se afastou dos aspectos ambientais e urbanísticos, e exemplo disto é o conceito de regularização fundiária por ela apresentada, além do rol de documentos mínimos, elencados no art. 35, que deverão instruir o projeto de Reurb, tais como o estudo preliminar de desconformidade urbanística e ambiental (inciso III), o projeto urbanístico (inciso IV), o estudo técnico para situação de risco, se for o caso (inciso VII), e estudo técnico ambiental (inciso VIII).

Outrossim, é plausível seguir essa linha de pensamento conclusivo pela seguinte eventualidade: se a Reurb envolver área de risco³³ que não possa ser eliminado ou corrigido pela Administração Pública, o ente promovedor deverá realocar os ocupantes, priorizando,

³² Ou outras medidas semelhantes (parcerias ou “instrumentos congêneres”, como a lei aduz) com o Ministério das Cidades (art. 29).

³³ Área de risco é a qualificação dada a determinada região exposta a desastres de grandes proporções, como incêndios, desabamentos e inundações, por tais razões são áreas não recomendadas para construção de casas (2017, consulta *online*). Disponível em: <<http://www.unicamp.br/fea/ortega/temas530/ricardo.htm>>.

portanto, estes critérios urbanísticos e ambientais sem desconsiderar os fatores social e jurídico desse procedimento complexo.

Com a Lei nº 11.977/09, o procedimento de regularização fundiária de interesse social poderia ser promovido por iniciativa dos entes federativos, pelos beneficiários – de forma individual ou coletiva –, através das cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, OSCIPs³⁴ e outras associações civis com atividades fins nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana (antigo art. 50); todavia, a lei em vigência ampliou o rol de legitimados para esse requerimento (art. 14 e incisos).

Agora os entes federativos também podem atuar nesse sentido de forma indireta, por meio de suas respectivas entidades, como uma autarquia, por exemplo. Além disso, foram acrescentados àquele rol a Defensoria Pública (inciso IV) e o Ministério Público (inciso V).

Essa expressiva modificação importa em mais uma atribuição às defensorias públicas, que passarão a fomentar uma tutela jurídica, em nome próprio – logo, uma legitimação extraordinária –, após “mapeamento e identificação de áreas de exclusão social e de informalidade” (CONSULTOR JURÍDICO, 2017, *online*³⁵). Ademais, essa ampliação dialoga com o Novo Código de Processo Civil, que dispôs a respeito quanto às ações possessórias (art. 554, § 1º³⁶).

Outra inovação que permite concluir pelo aprimoramento do trâmite da regularização fundiária de interesse social é a uniformização dos diversos instrumentos pelos quais será possível concretizá-la (rol do art. 15). Nesse ponto, mais uma vez, é de se admitir que o novo marco legal é harmônico com as demais normas pertinentes ao tema, tais como o Código Civil, o Estatuto da Cidade, a Lei de Parcelamento e a Lei de Licitações.

³⁴ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida pela Lei nº 9.790/99 e que firma termos de parceria com o Poder Público, com o qual se credenciam para receber recursos ou bens públicos para fins de interesse social, ao qual devem prestar contas (Celso Antônio Bandeira de Mello, *op. cit.*, 246).

³⁵ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. Defensoria deve ser organizar para atuar em regularização fundiária urbana. **Revista Consultor Jurídico**, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-07/defensoria-organizar-atuar-regularizacao-fundiaria-urbana>>.

³⁶ Cujá redação é a seguinte: “No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, **determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.**” (grifos acrescidos)

A desburocratização do procedimento igualmente fica evidente pela união do registro do projeto de regularização com a constituição do direito real em um ato administrativo único, a critério do ente competente, quando a Reurb-S³⁷ se der sobre bem imóvel público (art. 17).

Essa regra, na verdade, nada mais é que o reconhecimento de que, no regime precedente, aguardava-se apenas por uma formalização, que era a dependência de autorização legislativa municipal. Isso foi possível porque a desafetação e outras exigências previstas no art. 17, inciso I da Lei nº 8.666/93 passaram a ser dispensáveis para fins de promoção da regularização fundiária (art. 71).

Do mesmo modo, contribuiu para essa facilitação o fato de a fase de demarcação urbanística ter se tornado uma faculdade, na medida em que, segundo o novo marco, não constituirá óbice à efetivação da regularização fundiária, já que não será mais condição para seu processamento (art. 19, § 3º).

Este ponto, todavia, não gera espanto nem induz a qualquer desconfiança de que o legislador desconsiderou o que as políticas urbanas, locais e regionais, definiram a respeito dos padrões mínimos de identificação, organização e parcelamento do solo. Afinal, como observado em outra oportunidade, a demarcação urbanística consiste no levantamento de dados da área dominada pela informalidade.

A explicação se deve, mais uma vez, à flexibilização do rigor procedimental, privilegiando a análise discricionária do Poder Público frente às circunstâncias apresentadas segundo cada caso concreto.

A capacidade de escolha de adoção da fase sob exame, e não a sua extinção, ademais, é plenamente coerente com a prática então adquirida com a sistemática estabelecida pela Lei nº 11.977/09, notadamente no que pertine aos bens públicos, sendo desnecessária quando o ente responsável detém conhecimento sobre o “núcleo urbano informal” (denominação trazida pela nova lei em substituição ao “assentamento popular”).

Dentre outras críticas negativas, de propaganda publicizada por diversos movimentos sociais, enfatize-se a de que o novo procedimento não reconheceria as chamadas ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, isto é, “parcela de área urbana, instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.” (redação do art. 18, § 1º).

³⁷ Sigla para regularização fundiária urbana de interesse social.

Em outros termos, essa é a redação contida no novo marco legal, que sequer modificou o conceito já predominante pelo outro regime de regularização fundiária; a diferença crucial, no entanto, é que atualmente há a garantia de que a Reurb não ficará condicionada à existência das ZEIS (art. 18, § 2º).

Mais uma diferença entre os regimes ora comparados é que, enquanto naquele de 2009 a implementação do projeto de regularização não garantia a legitimação de posse, embora devesse o poder público assegurar o direito à moradia (antigo art. 58, § 3º), a nova legislação determina que os ocupantes que não constem na listagem inicial tenham domínio adquirido por legitimação fundiária³⁸ através de cadastramento complementar (art. 23, § 6º).

Uma última observação deve ser feita. Até então a legitimação de posse, com a concessão de títulos como a CUEM e a CDRU, era realizada indistintamente para quaisquer bens, independentemente da natureza da titularidade. Mais que isso, como revelam Chaves e Rosenvald (2015, p. 64), “toda a trajetória da legitimação da posse no Direito brasileiro concerne apenas aos bens públicos.”

Ocorre que esta situação configura séria contradição com a conhecida previsão normativa contida no Código Civil (art. 102³⁹), na Constituição Federal (art. 191, parágrafo único⁴⁰) e com o posicionamento de balizada doutrina, da qual, como exemplos, citem-se Maria Helena Diniz (2014)⁴¹ e Celso Antônio Bandeira de Mello (2013)⁴².

Com base nas considerações feitas anteriormente, sabe-se que a conversão do título de legitimação de posse em título de propriedade, ao final do procedimento de regularização fundiária de interesse social, é, na verdade, o reconhecimento da consolidação da aquisição por usucapião.

Logo, o questionamento a ser feito é justamente acerca da costumeira aplicação do instituto de legitimação de posse em áreas de domínio público. A Lei nº 13.465/17 pôs um fim a essa controvérsia ao explicitar, no art. 25, § 2º, que a legitimação de posse não pode ser aplicada em imóveis de titularidade do Poder Público.

³⁸ A legitimação fundiária é o “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.” (redação do art. 11, inciso VII). Em outras palavras, é a formalização da conversão da legitimação de posse em direito de propriedade através da chamada usucapião administrativa ou extrajudicial (que é aquela formalizada com base na previsão do art. 183 da CF/88, por sua vez conhecida como usucapião constitucional urbana).

³⁹ “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.” (sic)

⁴⁰ “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

⁴¹ Curso de Direito Civil: direito das coisas, vol. 04, p. 182.

⁴² op. cit., p. 932.

E isto não implica em prejuízo à regularização fundiária de interesse social e, conseqüentemente, ao cumprimento do direito social à moradia, pois a autorização legislativa pode ser dispensada para os casos de doação⁴³ de imóveis públicos, de acordo com descrição supra, acelerando e simplificando os mecanismos de regularização *in casu*. Em verdade, essa previsão veio garantir uma estabilidade nas relações jurídicas, especialmente no que diz respeito à questão fundiária, tamanha a sua complexidade.

No mais, quanto às aquisições consolidadas anteriormente ao novo regime, permanece dúvida sobre a possibilidade de reconhecimento de direito adquirido, haja vista que a vedação atualmente acentuada já existia no ordenamento jurídico pátrio.

Contudo, como esta situação gera grave estado de incerteza e de insegurança jurídica, a somar a condição de hipossuficiência dos beneficiados, a aplicação do princípio da razoabilidade é uma solução adequada, cabendo à Administração Pública regulamentar a respeito, se assim entender necessário, reconhecendo o direito pretérito.

Por fim, todo o procedimento passa a ter uma estrutura mais simplificada, mas não menos complexa, configurando verdadeira revisão da antiga regulamentação, propiciada pela experiência então obtida desde 2009, com o aprimoramento dos institutos e exclusão de entraves meramente formais.

O cenário do procedimento administrativo passa a ser formado pelas fases de formulação de requerimento por algum dos legitimados e seu processamento – momento em que se dará a abertura de prazo para manifestação de titulares de direitos reais e confrontantes –, a demarcação urbanística (como uma fase facultativa), a elaboração do projeto de regularização, a aprovação da autoridade competente, mediante decisão administrativa a qual se dará publicidade, com a expedição da CRF – pelo Município – e seu registro juntamente com o projeto em cartório de registro de imóveis respectivo.

Com amparo nas informações levantadas em extensão promovida pela Ufersa e no estudo acima no que concerne ao procedimento administrativo em si, é possível concluir que, quantos aos aspectos abordados, a Lei nº 13.465/17, tanto em relação às suas consequências de natureza empírica quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, não padece de inconstitucionalidade material, não afronta os outros marcos regulatórios, como o Estatuto

⁴³ É típico contrato de liberalidade, o qual deve ser moldado às características próprias do Direito Público, em decorrência de a Administração fazer parte da relação jurídica. Em outras palavras, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, alínea *h* determina que, para tanto, deve-se, obrigatoriamente, ter autorização legislativa, e, considerando os programas de regularização fundiária de interesse social, é possível que a licitação para a escolha do donatário seja dispensada.

da Cidade, nem as políticas urbanas desenvolvidas até então nos âmbitos estadual e municipal, sendo respeitadas, por sua vez, a complexidade do fato social⁴⁴ e a gestão democrática do ambiente urbano.

Com esse panorama favorável, ao qual é possível associar um prognóstico promissor, por dedução, tendo-se em conta o melhoramento do procedimento que já rendia bons frutos, conclui-se que o direito social à moradia foi privilegiado pela Lei nº 13.465/17, em cotejo com os demais direitos relacionados, de forma que a perspectiva de efetividade desse direito aos cidadãos com perfil não abrangido pelos programas de financiamento habitacional adotados pelas administrações federal, regionais e locais poderá ser demonstrada empiricamente.

4.2 A importância do procedimento e a revisão da teoria da escolha pública (*public choice*)

É primordial finalizar o estudo conectando-o com a defesa da regulação feita por Steven Croley, jurista norte-americano que revisou a teoria da escolha pública, de George Stigler.

Croley (2008) afirma que é um paradoxo que o sistema de regulação governamental possua tão pouca estima entre os cidadãos e, ao mesmo tempo, seja uma estratégia de propaganda eleitoral de sucesso. Segundo ele, um dos motivos pelos quais a regulação é tão criticada é a ignorância acerca da forma como ela funciona, já que é um conjunto complexo de procedimentos de natureza administrativa.

De acordo com a teoria da escolha pública, na dinâmica do processo de regulação predominam acordos escusos realizados entre grupos de interesses “especiais” – que necessitam de políticas que lhes favoreçam – e políticos, que, por sua vez, precisam de recursos para se elegerem e manterem suas posições de poder. Dessa forma, prevalece um sentimento pessimista sobre a boa governança e sobre a atuação administrativa do Estado.

Sob esse prisma, enquanto a regulação guiada pelos interesses especiais aloca grande parte dos privilégios públicos para setores mais abastados em detrimento da sociedade como um todo, a administração voltada para o interesse geral é aquela que resulta no aumento do bem-estar social.

⁴⁴ Aqui novamente considere-se o termo segundo interpretação demonstrada anteriormente.

Ainda, a regulação voltada para o interesse público não traz prejuízos; todavia, se o faz, pois de toda sorte transfere vantagens a um coletivo específico, é de forma a ocasionar menos dano possível para o restante da sociedade, pois gera benefícios em cadeia (CROLEY, 2008).

E aqui se inserem as críticas e a não aceitação à lei em estudo pelos movimentos sociais e demais setores organizados da sociedade engajados com a problemática questão fundiária. Uma destas censuras diz respeito à flexibilização de desafetação do imóvel público, que antes dependia de autorização legislativa, consoante disposição da Lei de Licitações (nº 8.666/93, art. 17, inciso I, alínea h).

O receio é que com a nova legislação ocorra uma espécie de privatização dos bens públicos, priorizando-se a regularização de condomínios fechados e desconsiderando-se o fator social presente nas ocupações do solo.

Contudo, o fundamento dessa rejeição à nova sistemática trazida pela Lei nº 13.465/17 foi refutado pelos argumentos acima expostos. Isto é, inicialmente, já havia uma prática consolidada de concessão de títulos de legitimação de posse mesmo para os imóveis públicos, o que implicava na aquisição do bem mediante usucapião, inclusive com o endosso do ente respectivo.

A vedação a este respeito veio pacificar esta celeuma e, por outro lado, é necessário sopesá-la com a flexibilização do rigor então existente para formalizar o procedimento de doação de bem público. E esta constatação em nada resulta em favorecimento aos beneficiados com o procedimento de regularização fundiária de interesse específico em detrimento daqueles que são mais dependentes do auxílio estatal, afinal, até o procedimento é diverso tendo em conta esse objetivo.

É nesse sentido que Steven Croley (2008) afirma que a teoria da escolha pública, além de não explicar o caráter geral dos procedimentos administrativos, induz que o processo não apenas gera favorecimento aos grandes grupos de interesses, mas também elimina toda a possibilidade de beneficiar os interesses gerais da sociedade.

Consequentemente, reconhecer o teor daquela crítica feita à Lei nº 13.465/17 como verdadeira e utilizar as suas inferências negativas para o todo o procedimento administrativo complexo sob exame é, contraditoriamente, desconsiderar também toda a prática percebida pela regulamentação anterior – a qual foi aprimorada –, mesmo sendo tão elogiada pelos setores que ora censuram o novo marco.

Steven Croley (2008, p. 305) traz conclusão na mesma linha desse raciocínio: “A teoria da escolha pública da regulação é uma abstração rica, mas é empiricamente pobre.” (tradução nossa).

O jurista norte-americano revela ainda que a maior justificativa para o governo administrativo é a correção da concentração do poder de mercado, a proteção dos direitos e das demais externalidades decorrentes da liberdade e da propriedade. Por outro lado, ele também destaca que a Administração Pública é ineficiente e contraprodutiva, ampliando, na verdade, as falhas do mercado ou dos demais campos de regulação em virtude da burocracia.

Observe-se que a burocracia foi um dos principais motivos pelos quais a MPV nº 759/16 foi editada e o único que mais se adéqua como alegação para a alteração do procedimento voltado para o interesse social, consoante resposta construída após análise acerca da motivação apresentada pelo Governo Federal – por meio do Ministério das Cidades.

Logo, associar o novo procedimento, mais atual e harmônico com as experiências obtidas durante a vigência da Lei nº 11.977/09, à satisfação de meros interesses ditos especiais é reduzir a complexidade da regulamentação e do processo administrativo à generalidade de esquemas políticos de corrupção, de desvio de função e de favorecimentos ilícitos sem estimar as repercussões sociais positivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizadas todas estas ponderações a respeito da regularização fundiária de interesse social, focando-se precipuamente em elementos jurídicos que, integrantes de um processo complexo, configuram, ao final, o novo instituto jurídico denominado legitimação fundiária, chegou-se a um desfecho sobre os benefícios trazidos pela Lei nº 13.465/17, com a modernização, suprimimento de lacunas e aprimoramento da sistemática em cotejo com os demais marcos legais pertinentes.

Considerou-se que a regularização fundiária de interesse social deve ser pensada para o futuro, pois requer custos elevados e atuação de profissionais de vários campos de atuação, tais como o direito, a engenharia civil, a topografia, o serviço social e equipes de comunicação e integração de informações, revelando-se, então, toda uma necessidade estrutural de funcionamento racional e estratégico.

É indubitável, portanto, que a perspectiva de efetividade do direito à moradia pela nova sistemática de regularização fundiária urbana de interesse social é propícia ao crítico momento de elevada demanda habitacional; contudo, essa sequência de atos procedimentais

exige cautela e planejamento racional porque, conforme o exposto, pode culminar em várias soluções, na medida em que seja construído, direta ou indiretamente, um caminho adequado de solução de conflitos fundiários (tanto que a Lei nº 13.465/17 privilegiou os métodos de mediação, conciliação e arbitragem).

Ainda que diversas apreciações condenatórias se interponham entre a Lei nº 13.465/17 e a análise imparcial e experimental da regularização fundiária urbana de interesse social, foi revelado que, em consonância com as críticas realizadas por Steven Croley à teoria da escolha pública (ou *public choice*), por mais que possam existir lacunas que possibilitem favorecimentos em praticamente todos os setores da atuação administrativa, a estrutura procedimental de natureza complexa, base de investigação deste trabalho, tem gerado resultados notáveis para serem ignorados pelos teóricos ou pelos opositores das gestões políticas.

Demostrou-se, por fim, que a legitimação fundiária – mecanismo de reconhecimento da titulação de propriedade após o trâmite de regularização fundiária e o decurso de cinco anos da legitimação da posse – ou mesmo a flexibilização do processo de doação de bem imóvel público para os fins acima explicitados, segundo as diretrizes da regularização por interesse social descritas pelo novo marco regulatório, são meios altamente eficazes de efetividade do direito à moradia.

6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INDUSNET FIESP. Levantamento inédito mostra déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil. **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)**, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 14 junho 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 13ª ed. São Paulo: Método, 2012.

ANTIQUEIRA, Moisés. Pátrio poder e poder estatal na Roma das XII tábuas. **Revista Justiça e História**. Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça, nº 13, vol. 07, ISSN 1677-065X.

Disponível em:

<https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1677-065x/v7n13/PATRIO_PODER_E_PODER_ESTATA__NA_ROMA_DAS_XII_TABUAS.pdf>. Acesso em: 10 junho 2017.

AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. 1ª Ed. São Paulo: Objetivo, 2008.

BANCO DE DADOS – CBIC. Déficit habitacional no Brasil. **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, set. 2016. Disponível em:

<<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BLOCH, Marc. **A Sociedade Feudal**. 1ª ed. Lisboa: Edições 70, 2009, trad. Emanuel Lourenço Godinho.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 24 dez. 2016.

_____. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em:

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 13 julho 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 393.175/RS**. Agravante: Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Luiz Marcelo Dias e outro (a/s). Relator: Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 16.02.2006. Brasília, 12 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Demanda Habitacional no Brasil. **Caixa Econômica Federal**. Brasília: CAIXA, 2011. 170 p. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 19 nº 04, outubro, dezembro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400003>. Acesso em: 15 abril 2017.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 11ª reimp. São Paulo: Martin Claret, 2016.

CROLEY, Steven P. **Regulation and public interests**: the possibility of good regulatory government. Princeton: Princeton University Press, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil: direito das coisas**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, vol. 04.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2012.

ESTATUTO DA CIDADE. **Fórum**. Brasília: TV Justiça, 12 de maio de 2012. Programa de TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lKq_X8ulh8k>. Acesso em: 19 abril 2017.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. Defensoria deve ser organizar para atuar em regularização fundiária urbana. **Revista Consultor Jurídico**, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-07/defensoria-organizar-atuar-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FARIA, Raphael Marquetti. **A origem das posturas municipais**. Disponível em: <<http://www.posturastere.com.br/post-origem.html>>. Acesso em: 23 junho 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

GOVERNO FEDERAL. Ipea. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Nota Técnica nº 1, maio de 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GRECO-SANTOS, Bruno; BERNARDO, Leonardo Ferreira; FRACALOSSO, William (org.). **Temas Avançados da Advocacia Pública: Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1ª ed. Maringá: Vivens, 2013, vol. III.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. 1ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, trad. Gilmar Ferreira Mendes.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Assessoria Técnica: **Código de Obras**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/projeto/3>>. Acesso em: 20 junho 2017.

LAVORATTI, Liliana. Muito mais que um simples teto. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, julho 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117:muito-mais-que-um-simples-teto&catid=1:dirur&directory=1>. Acesso em: 13 jan. 2017.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, trad. Julio Fischer.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 1ª Ed. São Paulo: Penguin-Companhia das Letras, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENESES, Fabiane Ziolla. 2008, o ano da construção civil: indicadores do setor foram positivos e mostraram crescimento geral de 50% em relação a 2007. **Gazeta do Povo**, dezembro 2008. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/especiais/retrospectiva/2008/2008-o-ano-da-construcao-civil-bcnhwjgxe0g2g63w6lhk03yvi>>. Acesso em: 12 junho 2017.

PAR – PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. **Alerj Debate**. Rio de Janeiro: TV Alerj, 06 de dezembro de 2010. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0FhXoxGL5yk>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

PROGRAMA ACESSO À TERRA URBANIZADA. **Meta 1**: produtos, capacitação das equipes, trabalho social, cartografia básica, regularização da base imobiliária.

SARLET, I. W. 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 (RERE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

_____. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental de propriedade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 09, março, abril, maio, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 10 maio 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista Pensar**. Fortaleza, vol. 02, nº 02, p. 7-22, agosto, 1993. Disponível em: <https://minhateca.com.br/lojinhadozeh/Livros/Jos*c3*a9+Afonso+da+Silva+-+APLICABILIDADE+DAS+NORMAS+CONSTITUCIONAIS,1079290877.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SOUSA JÚNIOR, Almir Mariano; CARVALHO, C. C. A.; LIMA, D. F.; SILVA, M. M. N. Análise jurídico-fundiária em cidades da mesorregião potiguar: apontamentos de instrumentos legais para a promoção da regularização fundiária de interesse social. **Revista Monografias Ambientais - REMOA** v. 15, nº 01, jan-abr. 2015, p. 06-22.

VILLA, Marco Antônio. **A história das constituições brasileiras**. 1ª ed. São Paulo: Leya, 2011.