



**CENTRO DE ENSINO SUPERIOR LTDA  
CESREI - FACULDADE  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**LETICIA ISABELE ESTEVAM DA COSTA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANÍSTICA- REURB:  
A PROMOÇÃO À CIDADANIA**

Campina Grande-PB

2022

**LETICIA ISABELE ESTEVAM DA COSTA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANÍSTICA - REURB:**

A promoção à Cidadania

Trabalho monográfico apresentado á  
Coordenação do Curso de Direito do  
Centro de Ensino Superior, Cesrei –  
Faculdade, como requisito parcial para  
a obtenção do grau de Bacharelado em  
Direito.

Orientadora: Profa. Me. Nájila Medeiros  
Bezerra

Campina Grande-PB

2022

---

C837r      Costa, Leticia Isabele Estevam da.  
              Regularização Fundiária Urbanística-REURB: a promoção à cidadania /  
Leticia Isabele Estevam da Costa. – Campina Grande, 2022.  
              51 f. : il. color.

              Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Educação Superior  
Cesrei Ltda., Cesrei Faculdade, 2022.  
              "Orientação: Profa. Ma. Nájila Medeiros Bezerra".

              1. Direito à Moradia. 2. Regularização Fundiária Urbanística.  
3. Políticas Públicas. 4. Segregação Sociespacial. I. Bezerra, Nájila  
Medeiros. II. Título.

CDU 347.171(043)

**LETICIA ISABELE ESTEVAM DA COSTA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANÍSTICA – REURB:**

**A PROMOÇÃO À CIDADANIA**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Ma. Nájila Medeiros Bezerra  
Cesrei Faculdade  
(Orientadora)

---

Profa. Dra. Mara Karine Lopes Vereato Barros  
Cesrei Faculdade  
(Examinador)

---

Prof. Me. Carlos Antônio Farias de Souza  
Cesrei Faculdade  
(Examinador)

A Deus, a minha mãe, a meu pai, as minhas irmãs e meus  
sobrinhos. A todos que torceram por mim e que me fizeram  
chegar até aqui.

Dedico.

## **AGRADECIMENTOS**

Eu procuro palavras que descrevam tudo o que vivi pra chegar até aqui e não encontro, mas podendo eu, descreve-las em sentimento, este é o de GRATIDÃO.

Quero agradecer imensamente ao meu Deus que nunca me deixou desistir, que me deu forças, discernimento e muita FÉ para que eu pudesse chegar até aqui.

É impossível citar todos, mas quero agradecer a cada um que esteve ao meu lado, em especial a minha mãe Sandra, que esteve ao meu lado e sempre transmitiu forças para que eu não desistisse, mainha esse curso é pra Senhora.

As minhas irmãs e sobrinhos que diariamente me incentivaram e ao meu pai, que por vezes, correu para que eu não perdesse o carro de ida á Campina.

A todos os professores que contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui, em especial, a Profa. Cosma por todo conhecimento compartilhado e a minha orientadora Profa. Najila Bezerra que transmitiu a mim seus ensinamentos, me auxiliando nesses meses de elaboração dessa monografia, agradeço-a por todo empenho e dedicação.

A todos, a todos que torceram por mim e estiveram ao meu lado, formando cada um o alicerce essencial para que esses cinco anos de curso fossem concluídos da melhor maneira.

Muito obrigada.

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.

Simone de Beauvoir.

## RESUMO

O direito à moradia é um preceito amplamente garantido pela Constituição e por Leis brasileiras, estando ainda protegido no âmbito internacional. Dessa forma, o direito à habitação é visto através de uma perspectiva fundamental, social e coletivo. Portanto, o presente trabalho propõe-se demonstrar se a Lei nº 13.465/2017 que trata sobre a o instituto da Regularização Fundiária promove de fato a cidadania, como meio de efetivar o direito à moradia adequada. Nesse viés, a monografia expõe um breve relato histórico na formação das cidades, desde a colonização, até os dias atuais que culminou a um déficit de moradias. Posteriormente, conceitua o direito fundamental à moradia através de uma ótica regulamentadora. Por fim, apresenta os paradigmas trazidos pela Lei nº 13.465/2017 que buscam efetivar o direito à moradia por meio da regularização fundiária.

**Palavras- chave:** Regularização Fundiária. Direito à Moradia. Políticas Públicas. Segregação Sociespacial.

## **ABSTRACT**

The right to housing is a precept widely guaranteed by the Brazilian Constitution and Law, and is still protected internationally. In this way, the right to housing is seen from a fundamental, social and collective perspective. Therefore, the present work proposes to demonstrate whether Law nº 13.465/2017, which deals with the institute of Land Regularization, in fact promotes citizenship, as a means of realizing the right to adequate housing. In this bias, the monograph presents a brief historical account of the formation of cities, from colonization to the present day, which culminated in a housing deficit. Subsequently, it conceptualizes the fundamental right to housing through a regulatory perspective. Finally, it presents the paradigms brought by Law nº 13.465/2017 that seek to implement the right to housing through land regularization.

**Keywords:** Land Regularization. Right to Housing. Public Policy. Sociospatial Segregation.

## SUMÁRIO

|          |                                                                   |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                           | <b>11</b> |
| <b>2</b> | <b>A HISTORICIDADE BRASILEIRA SOB A PERIFERIZAÇÃO URBANA.....</b> | <b>14</b> |
|          | LEI DAS TERRAS E O REGIME DAS SESMARIAS .....                     | 14        |
|          | FIM DA ERA ESCRAVISTA .....                                       | 18        |
|          | O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E O FENÔMENO URBANO NO BRASIL 19   |           |
|          | DÉFICIT HABITACIONAL E AS IRREGULARIDADES URBANÍSTICAS NO BRASIL  | 20        |
| <b>3</b> | <b>O DIREITO À MORADIA EM UMA ÓTICA REGULAMENTADORA .....</b>     | <b>24</b> |
|          | CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL .....         | 24        |
|          | A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....           | 26        |
|          | ESTATUTO DA CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE .....              | 28        |
|          | A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA .....             | 31        |
| <b>4</b> | <b>A EVOLUÇÃO NORMATIVA DA PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA</b>      |           |
|          | <b>ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>                   | <b>32</b> |
|          | ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR .....                        | 32        |
|          | 4.2. LEI Nº 14.118/2021.....                                      | 34        |
|          | CONCEPÇÃO GERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB) .....          | 36        |
|          | MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....                      | 39        |
|          | Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) .....       | 39        |
|          | Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) .....   | 40        |
|          | Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) .....                 | 40        |
|          | A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS NA REGULARIZAÇÃO         |           |
|          | FUNDIÁRIA.....                                                    | 41        |
| <b>5</b> | <b>ARCABOUÇO HISTÓRICO LEGAL SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b>  |           |
|          | 43                                                                |           |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                  | <b>46</b> |
| <b>7</b> | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>                            | <b>48</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito social inalienável, irrenunciável e imprescritível, com previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal de 1988, sendo reconhecido ainda como um dever estatal de garantir condições dignas de existência a toda população.

Através de dados fornecidos por relatórios habitacionais da Organização Universal dos Direitos Humanos- ONU descreve (Kothari, pág.3, 2015) que a crise global de deslocamento e despejos chega a mais de 1,6 bilhões de pessoas que vivem em residências com precariedade, ao mesmo tempo em que outros 100 milhões de cidadãos estavam em situações de desabrigados e outros 60 milhões encontravam-se despejados de suas residências em 2015.

Partindo desse pressuposto, discutir a situação brasileira quando o assunto é moradia é preocupante, tendo em vista que os conflitos e empasses quanto ao quesito posse e propriedade é contemporâneo em nossa sociedade, visto que, vários indivíduos que são responsáveis familiares, não possuem a segurança jurídica de suas moradias.

Diante esse cenário, o instituto da regularização fundiária surgiu a partir de um Projeto de Lei de Conversão (PLV) desenvolvido com a finalidade de substituir a Medida Provisória (MPV) nº 759, de 22 de dezembro de 2016, passando a vigorar através da lei nº 13.465/2017, estabelecendo novos parâmetros e regimes jurídicos para a regularização fundiária.

Esse instituto é um processo de intervenção pública, sob um aspecto jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações que residem em áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando em melhorias no ambiente urbano dos assentamentos, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Com base nesse dispositivo legal, os imóveis e estruturas habitacionais que não são considerados regularizados, passarão a ser, adotando um *status* de imóveis urbanos ou rurais registrados, transferindo além da posse, a

propriedade aos seus possuintes, atraindo ainda, investidores para esses assentamentos.

Desde a promulgação da Constituição, as políticas públicas urbanas são vistas com mais afeição, em virtude da sua essencialidade para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Em razão destes estabeleceu-se novas conjunturas jurídicas urbanas no Brasil, com o intuito de reconhecer e promover a ordenação, garantindo ainda a concretização das funções sociais da propriedade e do espaço urbano.

Diante do mencionado, a regularização mostra-se como um novo modelo de garantia constitucional, tendo em vista que, após a propriedade está totalmente concernente à lei, abrirá oportunidades para que seus proprietários perante aos órgãos estatais, tenham acesso aos créditos bancários, permitindo principalmente aos agricultores o fomento de seus investimentos e da sua produção agrícola.

Ao mesmo modo que vem propiciar aos imóveis urbanos localizados em assentamentos irregulares, acesso as políticas públicas ofertadas pelo município, assim a nova reforma visa atender, em especial, a população de baixa renda, visto que são os maiores ocupantes dos núcleos urbanos informais, conforme cita o artigo 13º, inciso I, da referida lei.

Nesse contexto, busca-se através dessa monografia, analisar os fatores históricos, jurídicos e sociais inerentes a contingente questão fundiária brasileira, com a finalidade de demonstrar ao final desse estudo, que a regularização fundiária dos núcleos informais no Brasil, surgiu com desígnio de concretizar o direito à moradia adequada a todos, principalmente as famílias de baixa renda.

Examinando quais medidas que devem ser adotadas por Estados e Municípios para a regularização dos assentamentos e como o poder público deve promover a regularização, a fim de concretizar o direito à moradia, da mesma maneira que vem cumprir a função social da propriedade garantida por lei, permitindo aos cidadãos o acesso às infraestruturas e serviços ofertados pelo poder público.

Disserta o presente trabalho embasado em uma pesquisa bibliográfica, de cunho detalhado, caracterizando-se como descritivo, tendo um método dedutivo e com uma abordagem qualitativa, utiliza-se ainda de procedimentos como a pesquisa bibliográfica, envolvendo a historicidade do direito à moradia e quais caminhos ele precisou percorrer para que hoje fosse visto com mais afeição, a legislação Constitucional e Infraconstitucional aplicado à matéria.

O presente estudo traça em seu primeiro capítulo um panorama histórico, desde a colonização, até os dias de hoje, demonstrando a segregação socioespacial existente em todo o processo de formação das cidades, bem como a problemática em relação ao déficit habitacional como resultância desse contexto histórico.

O segundo capítulo vem abordar e conceituar o direito fundamental a moradia através de uma ótica regulamentadora, onde estes são conflitados entre o prisma da constituição e das leis esparsas. E o último capítulo apresenta os novos paradigmas trazidos pela lei de regularização que buscam efetivar o direito à moradia, para tanto, utilizaremos a Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre o tema, abordando ainda os seus objetivos e os mecanismos que podem concretizar essa efetivação.

Com o intuito de demonstrar os instrumentos legais que podem ser utilizados na regularização fundiária, nesse estudo foram adotados procedimentos técnicos de coleta de dados a partir de doutrinas, artigos científicos, revistas jurídicas e sítios virtuais.

Ante o constante crescimento urbanístico no Brasil e os riscos sofridos pelos cidadãos que residem informalmente nos assentamentos urbanos, este trabalho tem sua importância na medida em que expõe o direito à moradia como um direito inalienável e o dever estatal em concretizá-lo como preceito fundamental.

## **2 A HISTORICIDADE BRASILEIRA SOB A PERIFERIZAÇÃO URBANA**

É indubitável que, para que se faça uma boa compreensão sobre o tema que será abordado no estudo a seguir, regressemos o histórico brasileiro afim de que se possa elaborar uma relação entre as questões urbanísticas e a deficiência habitacional no Brasil. Para tanto, iniciaremos este trabalho explanando a historicidade brasileira sob a segregação urbana e os seus efeitos quanto à organização fundiária urbanística no País.

### **LEI DAS TERRAS E O REGIME DAS SESMARIAS**

O Brasil discute sobre o acesso à propriedade, desde a Constituição imperial de 1824, em seu artigo 179, inciso XXII, o qual cita:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar está unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Mesmo assim, naquele período, não existiam normas que regulamentassem a aquisição da propriedade, de fato, apenas quando Dom Pedro II assina a Lei de Terras em 1850, é que o tema volta à tona, embora já viesse tramitando nas cortes da época.

Com a árdua incumbência de conduzir o país, o Imperador português, a fim de trazer ao continente brasileiro os mesmos resultados obtidos em Portugal, institui o regime das sesmarias, que tinha por objetivo a concessão de terras a pessoas de sua confiança, para que estes ocupassem, defendessem e explorassem as terras de forma agrícola, por meio do cultivo, com o intento de produzir riquezas para o Brasil.

Mas, em meio aos transtornos e inseguranças jurídicas da época e em razão aos inúmeros casos de camponeses que por serem proprietários de uma vasta extensão de áreas e não serem totalmente exploradas, Dom Pedro II decidiu impor limites e critérios para que esses territórios fossem adquiridos,

obrigando que os proprietários legalizassem a posse dessas terras devolutas do Estado, assim como se refere à lei 601 de 1850, em seus artigos 10 ao 13:

Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o domínio público do particular (...); Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem os alienar por qualquer modo; esses títulos serão passados pelas Repartições provinciais que o Governo designar (...); Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias, para a colonização dos indígenas, para a fundação de povoações, abertura de estradas (...); Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguesias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas aqueles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexatas.

Desse modo, vê-se que apenas aqueles que podiam pagar pelas terras, seriam considerados donos da propriedade, o desígnio dessa norma, foi dificultar o acesso dos imigrantes às terras, dado progresso abolicionista da época, além de garantir moralidade, *status* social e econômico desses proprietários, fazendo com que essa imposição, desenvolvesse o capitalismo e reconhecesse ainda, o surgimento da propriedade privada da terra.

Para tanto, buscando o desenvolvimento agrário e o incremento nas relações comerciais á fora, fez-se necessário que o imperador desenvolvesse mecanismos específicos, a fim de atender as particularidades brasileiras, visto que as terras que começariam a ser usadas eram “virgens”, abandonadas e nunca tivera passado por cultivos antes, o que as diferenciavam-se de Portugal. De acordo com o entendimento de Luciene Pereira (2010 p.126):

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

Em consequência a essa má distribuição de terras, a sesmarias gerou a pequena propriedade, resultando na principal causa do latifúndio no Brasil, nesse viés, o processo sesmeiro teve como consequência uma sociedade arrimada nas relações de posses e recursos financeiros, passando a serem os únicos requisitos para que os senhorios obtivessem suas terras. É necessário

destacar o entendimento de Marques (2011 p. 24) acerca do regime das sesmarias, demonstrando os lados positivos e negativos:

O emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do País, que se consolidou com dimensões continentais.

O regime sesmarial perdurou no País por quase 300 (trezentos) anos, após esse regime, não existiu por anos outra norma que o regulamentasse ou o substituísse, desse modo, durante o período em que se extinguiu a sesmaria a forma de aquisição do domínio privado sobre as terras foi o regime de posse, por meio da simples ocupação do possuinte. Nesse contexto, Penna (2005, p.25) salienta que:

A suspensão do regime sesmeiro ocorreu porque não mais atendia às necessidades sociais da Colônia, que se encontrava na premência da emancipação e pejada de um caráter (Antilusitano).

Diante dessa conjuntura, com o fim do regime sesmeiro e a eclosão do regime das posses, que demonstrava este último, ter começado a beneficiar os pequenos camponeses, onde viam que tinham uma maior chance em ter acesso às terras, de maneira oposta ao esperado, o regime passou a concentrar e aumentar ainda mais o latifúndio já existente.

E através do marco da Lei das terras que surgiu com o intuito de mudar a realidade do desorganizado latifúndio consagrado no País, à lei determinou aspectos a serem preenchidos para que houvesse a aquisição das terras, conforme determina a lição de Benedito Marques e Carla Marques (2016, p. 25):

(1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica anterior e até a vigência da lei.

Dito isso, compreende-se que a Lei das terras foi à primeira iniciativa tomada por Dom Pedro a fim de organizar a aquisição da propriedade, criando e impondo critérios para que houvesse a compra, venda e aquisição de terras, do mesmo modo que legitimou a posse em razão a função social da propriedade. Torres (2007, p. 85) vêm demonstrar que:

Materializou-se num grande obstáculo à concretude da legitimação de posses, pois o valor que deveria ser pago como requisito para obtenção do título era de difícil alcance pelos posseiros, os quais não possuíam recursos. Neste contexto, a terra permaneceu como privilégio.

Em síntese, a referida lei tentou impedir o alcance desordenado dos colonos a propriedade, criando requisitos e empecilhos à legitimação da posse, que até então já estava consumada por meio da restrição da aquisição da propriedade através da compra e venda, visto que o cenário econômico da época estava passando por dificuldades.

Com isso, vê-se que a problemática em relação à segregação urbanística não é de hoje, haja vista que o instituto das sesmarias no Brasil corrobora essa limitação, concedendo apenas aos “amigos” do imperador terras para cultivos e moradias, impondo que as classes mais pobres da população buscassem em terras mais distantes o seu meio de sobrevivência.

E em razão da lei, sucedeu a limitação àqueles colonos que não possuíam riquezas suficientes para adquirirem terras, fazendo com que essas classes se destinassem a propriedades mais distantes, perpetuando na sociedade a desigualdade e injustiça, pressupostos esse que é existente até os dias atuais.

Essa concepção criminalizou a forma como a população de baixa renda (escravos e imigrantes) da época adquiriam suas terras. Esse cenário deu-se pela tamanha preocupação da oligarquia, desse modo, endureceu-se a forma de aquisição da propriedade.

Nesse sentido, os escravos, imigrantes e trabalhadores nacionais passaram a buscar as terras mais distantes, dessa forma, o alcance territorial e a exclusão socioeconômica aumentou, pois, apenas os senhorios que possuíam rendimentos suficientes poderiam adquirir terras, quadro que se intensificou com a abolição da escravatura.

## FIM DA ERA ESCRAVISTA

Em 1888 ocorre à abolição da escravidão, conseqüente a esse marco, aumenta-se a procura por moradias, uma vez que, os escravos que viviam sob a guarda e redutos de seus senhorios, a partir daquele momento estavam abandonados à própria sorte, com isso, seguiram em busca de outros meios de moradia.

O novo regime, como fora nomeado a democratização, trouxe consigo inúmeras promessas, estas que não foram cumpridas, visto que a norma impossibilitou que ex-escravos tivessem oportunidades para trabalhar dignamente, garantindo o sustento de seus familiares, assim passaram a ser conhecidos como os indesejados dos novos tempos e a se concentrarem de forma precária nas ruas e em cortiços.

Seguindo a linha de pensamento de Neide Aparecida de Souza Lehfeld (1988, p. 07):

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.

Entendeu-se então que a abolição não ocorreu da forma que todos esperavam no que pese a base fundamental humanitarista para os negros ou a busca por reformas sociais que os abolicionistas almejavam. Os efeitos foram totalmente distintos, a humanização dos negros e a inserção destes na sociedade com a finalidade de transferir-lhes terras se quer chegou a ser implementada.

Portanto, ficou evidente que a lei áurea não garantiu os direitos sociais que buscava, não satisfez os latifundiários, no sentido de que estes perderam as “posses” escravas e se quer foram indenizados por isso, mas, marginalizaram com maior intensidade, socialmente os negros e fincou o poder aquisitivo nas mãos dos oligarcas.

## O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E O FENÔMENO URBANO NO BRASIL

O déficit urbano está fincado na sociedade brasileira desde os antepassados, tendo este maior proporcionalidade com a promulgação da lei das terras 1850 e com a abolição escravocrata em 1888, tais acontecimentos foram essenciais para que a problemática habitacional aumentasse, aponta Ermínia Maricato (2008, p.22) que:

O crescimento urbano sempre se deu através de uma exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema de habitação.

A autora destaca similarmente, que o processo de urbanização deu-se no século XX, mas, contrariando o que muitos esperavam o desenvolvimento urbanístico não superou algumas características da antiga colônia e período imperial, que foram marcados pela concentração de terras, poder e renda em mãos de uma única pessoa.

No mesmo momento em que houve a segregação social, o Brasil passou por um aprimoramento e embelezamento em sua paisagem, bem como um crescimento no mercado imobiliário da época, desencadeando um processo maior de exclusão dos mais pobres, retirando-os das áreas centrais das cidades, formando a base para o chamado estilo periférico do urbanismo moderno.

Nessa órbita, destaca-se que a proclamação da República, a mão de obra livre e o início da industrialização deram continuidade e perpetuaram com maior veemência na sociedade as desigualdades sociais. Instituiu uma defasagem nas políticas públicas urbanas, visto que esta última não acompanhou o arrendamento da população para as zonas mais afastadas do centro.

## DÉFICIT HABITACIONAL E AS IRREGULARIDADES URBANÍSTICAS NO BRASIL

Antes de se fazer qualquer consideração em relação às questões que envolvem o déficit habitacional, é pertinente ressaltar que a cidade informal ou popular não é um fato recente uma vez que, desde o século XIX, tem-se o desenvolvimento de territórios urbanos discrepantes.

A partir do surgimento da colônia, as populações urbanas passaram a se expandir, concentrando-se de forma descomunal para os centros de produção, gerando uma demanda por moradias e demais serviços urbanos. Ainda nesse período, as adversidades urbanas quanto ao déficit habitacional eram notadas com maior proporção, já que grande parte da população vivia em cortiços. Nesse viés, Maricato (1997, p.27) relata que:

A concentração da pobreza, a ausência de saneamento básico, o desemprego, a fome, os altos índices de criminalidade, as epidemias, as insalubridades e o congestionamento habitacional nos cortiços eram vistos de forma bem diversa pelas diferentes classes sociais, como mostram tanto os jornais de trabalhadores quanto os documentos oficiais. Estes últimos se referiam aos cortiços e casas de cômodos como degradantes e imorais, e ameaças à ordem pública.

Desse modo, é notório que o crescimento acelerado da urbanização, a falta de políticas públicas e as transformações sociais, foram determinantes para que o déficit habitacional perpetuasse no país até os dias de hoje, consolidando uma segregação social e espacial entre os habitantes das cidades.

Norberto Bobbio retrata em seu livro a ERA DOS DIREITOS, que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e provenientes de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Assim, diante do entendimento de Norberto Bobbio, é perceptível que o direito social a moradia, surge no Brasil mediante a uma era de lutas e debates, visto que o homem busca incessantemente um lugar digno para sua vivência e instalação, ou seja, a moradia dotada de proteção, proporcionando o bem estar individual do cidadão.

Diante tamanha problemática, no ano de 1964 criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da lei nº 4.380/1964 com o objetivo de criar mecanismos econômicos, visando à aquisição de casas próprias, bem como a construção de habitações de interesse social, por intermédio da iniciativa privada para as classes mais pobres.

A autora Tarcyla Fidalgo Ribeiro (2008, p.54), entende que o banco surgiu com o objetivo de estabelecer políticas públicas de moradias voltadas a pessoas de baixa renda, mas, apresentou-se também como uma estratégia governamental para ampliar e fomentar a indústria de construção, visando um capital imobiliário.

Apesar de toda eclosão de políticas públicas voltadas à habitação, não impediu que o número de favelas crescesse desmesuradamente, visto que o processo foi estabelecido sem antes ouvirem de fato a realidade da população que viria a ser beneficiária, o que impediu o resultado positivo dessas ações, dado que os gastos com água, luz, telefone e a própria prestação de móveis aumentariam no bolso do cidadão que vive em condição de vulnerabilidade social e econômica. A cerca disso, Alfonsin, citada por Cafrune (p.197-217. 2010, p.200) destaca que:

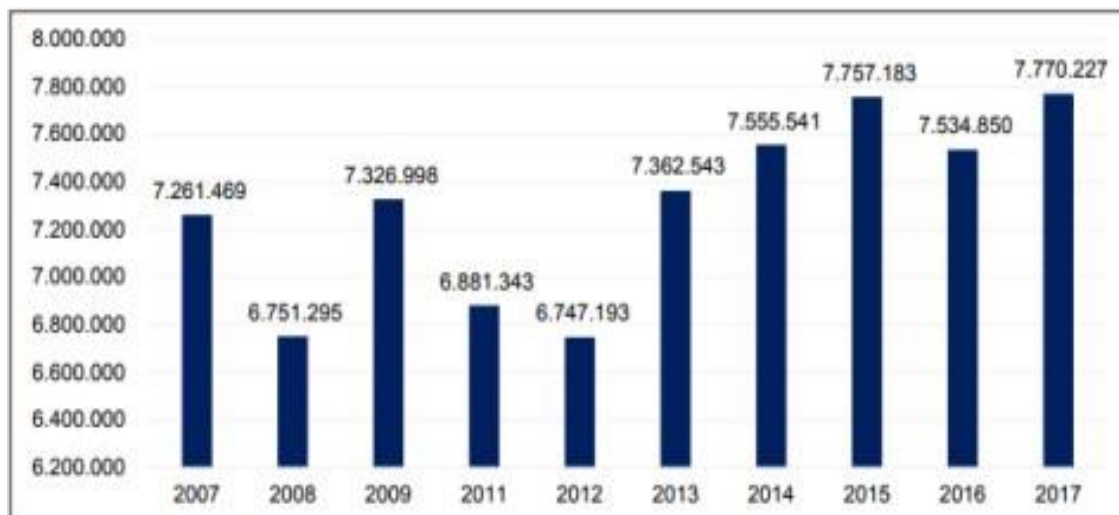
Da possibilidade de inserirem-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, essas populações não têm outra opção a não ser ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar.

O fracasso da implementação, teve como consequência a impossibilidade de que esses cidadãos adquirissem ou conseguissem pagar os imóveis, deixando claro que a política não veio com o intuito de propiciar a habitação para essa classe social, considerando o baixo salário e o alto preço dos financiamentos de moradia.

O problema é persistente e está fincado em nossa sociedade até os dias de hoje, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) fizeram um levantamento demonstrando que o déficit de moradias teve um crescimento exorbitante em dez anos, chegando a 7% de 2007 a 2017, atingindo um quantitativo de 7,78

milhões de unidades habitacionais em 2017, conforme demonstra o gráfico abaixo:

**IMAGEM 1 - Evolução do Déficit Habitacional Total (Número de Unidades) - 2007**  
**– 2017.**



Fonte: ABRAINC e FGV.

Portanto, reforça-se que a falta de políticas urbanas, públicas, sociais e habitacionais adequadas e permanentes, leva a um contingenciamento significativo de pessoas a ocuparem áreas inadequadas ou precárias, até mesmo de preservações permanentes ou de risco nas cidades, angariando o despejo e as violações ao direito humano a moradia digna.

Reputa-se frisar ainda a resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018, a qual versa sobre soluções que efetivam o direito humano e algumas medidas preventivas em relação aos conflitos fundiários coletivos, rurais e urbanos, aduz:

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e a moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente a população pobre que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida e de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade. Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e designação dos conselheiros da sociedade civil, e a revisão do programa Minha Casa Minha Vida houve uma brutal redução nos

investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infraestrutura urbana.

Por fim, entende-se que o déficit habitacional ainda está afixado na sociedade e que o atual contexto social brasileiro é marcado pela má distribuição de propriedades e terras, que a segregação socioespacial, a falta de acesso a moradias por pessoas com uma vulnerabilidade econômica é algo contemporâneo, tendo como sequela as ocupações irregulares aos assentamentos urbanos, as disputas sociais e os conflitos fundiários.

### **3 O DIREITO À MORADIA EM UMA ÓTICA REGULAMENTADORA**

O direito à moradia é um preceito constitucional, fundamental a todo cidadão, embora a Constituição Federal de 1988 não determine explicitamente, critérios que o defina de fato, restringindo-se a reconhecê-lo de forma abstrata em seu artigo 6º, em consequência, coube aos tratados internacionais em que o Brasil é signatário e as mais variadas ciências tratarem sobre o direito à moradia.

Embora a sua efetividade e concretização não possibilite o alcance de todos os cidadãos, o ordenamento jurídico brasileiro passa a adotar a moradia como um direito humano que suplementa as primordialidades de todo ser vivo e a partir dessa adoção estatal, positiva-o tal qual, a uma necessidade mínima de todo ser humano.

#### **CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL**

O direito à moradia é de fato uma problemática desde os tempos remotos e é um preceito fundamental de todo cidadão, todavia por se tratar de um direito ligado as mais básicas necessidades humanas e em decorrências aos inúmeros casos precários da moradia no contexto nacional, além de advir de um passado histórico-social, desencadeou tamanha preocupação nos líderes Estatais e Governamentais.

Esse fato é fruto de uma ausência de políticas públicas e da presença de um regime totalmente voltado ao indivíduo detentor de “poder”, foi crucial para realização da Conferência das Nações Unidas sobre os assentamentos humanos e a Habitat II, em que um dos objetivos e princípios era que todas as pessoas tivessem acesso à habitação e moradia adequada, além de garantir que todos tivessem direito ao piso vital mínimo.

Após as discussões ocorridas na conferência, ficou estabelecido aos Países signatários objetivos, princípios e compromissos a serem seguidos através da agenda Habitat, esse documento prevê que:

Os Estados partes no presente pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias,

incluindo alimentação, vestuário e moradia suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência.

Diante disso, o direito à moradia foi inserido na Constituição Federal por determinação da Emenda Constitucional nº26/2000 e a sua redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº90/2015, a implementação dessa prerrogativa no rol exemplificativo dos direitos sociais dos indivíduos, buscou que todos os cidadãos de forma direta ou indireta, pelo Estado, dispusessem de direitos que tem por finalidade garantir melhores condições de vida aos mais necessitados, a fim de equalizar as situações sociais desiguais existentes.

Como bem se vê a constitucionalização desse pressuposto, abriu uma discussão em relação a sua validade e eficácia, mas, não há como se negar que a temática moradia, agora de forma inequívoca está fundamentada na condição de essencialidade humana, tanto na ordem jurídica, quanto na ótica jurisprudencial, visto que a exclusão social, além do consequente histórico antigo, garantiu que os direitos sociais fossem alicerçados através do princípio da proibição do retrocesso.

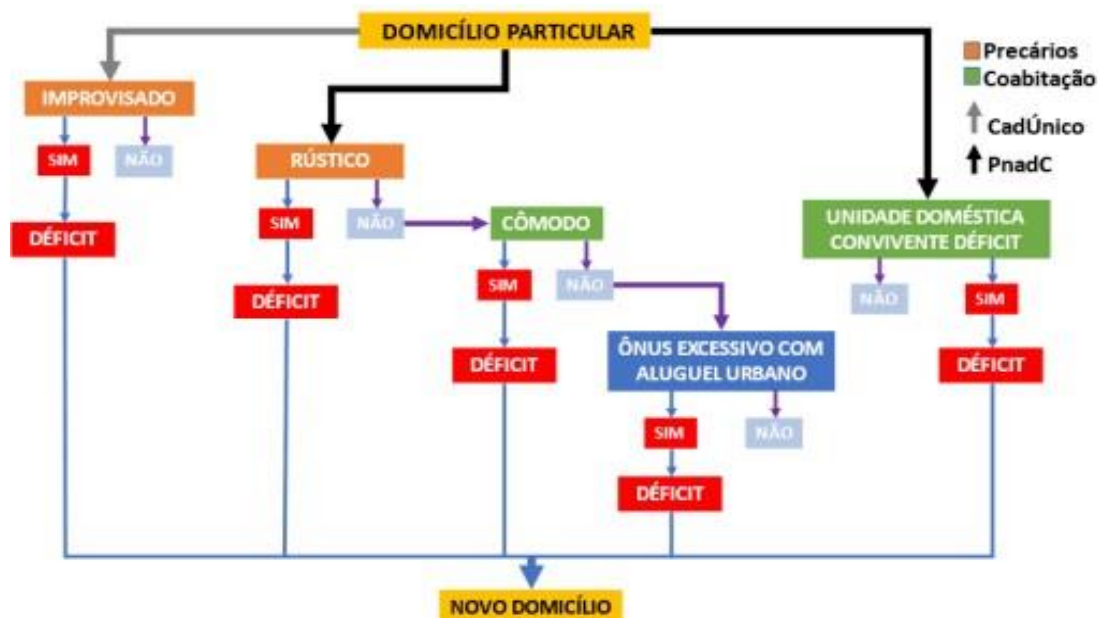
Em que pese à pertinência, a Constituição Federal e todos os documentos em que o Brasil é signatário determinaram que é dever do poder estatal garantir de forma ativa aos indivíduos, em especial aos mais pobres, residentes em áreas insalubres e em situação de incertezas um conjunto básico de direitos, que efetivem e garanta o cumprimento da dignidade da pessoa humana.

Mas, apesar dessa premissa garantidora, nem todo cidadão tem acesso à moradia digna, fazendo com que o déficit habitacional no País sobeje o quantitativo de mais de 5,87 milhões de pessoas atingidas, de acordo com o levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro em 2019, entretanto segundo a fundação no ano de 2022 esses números tendem a aumentar.

A ciência de dados adotou um conceito para levantamento dessas referências, levando-se em consideração a mensuração dos domicílios improvisados a partir dos dados do CadÚnico, a supressão do item de adensamento de domicílios alugados, ou seja, a deficiência de moradias e a

insuficiência de itens que deveriam ser minimamente fornecidos pelo poder público, mas que por algum motivo não fornece. Conforme sistemática abaixo:

**IMAGEM 2: Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019. (FJP,2020).**



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.

Metodologia do déficit habitacional e da inadequação no Brasil: 2016-2019. Belo Horizonte. FJP, 2021.

A escassez de requisitos para que a moradia torne-se digna ao cidadão, foram pressupostos essenciais para o levantamento realizado pelo instituto, ainda como ressalta o estudo da FJP, os indicadores do déficit habitacional e a inadequação domiciliar se relaciona a qualidade da habitação e é dimensionada a partir da quantidade de moradias incapazes de atender o direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais básicos.

### A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a ratificação dos direitos e garantias fundamentais, em um ordenamento que reforça a proteção dos direitos dos indivíduos, surgem as disposições voltadas a Política Urbana, diante um contexto que reconheceu os problemas sociais que decorrem da desordem urbana. José Afonso da Silva (2019, p.96) aponta que:

Para a existência de resoluções normativas voltadas à ordenação territorial desde as ordenações do reino, que, segundo o autor, fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações, muito embora pouco, ou quase nada, tenha do que se falar da existência de um direito urbanístico no período do Brasil colonial.

De forma análoga a outras áreas jurídicas, a Constituição Federal de 1988, no Capítulo II do Título VII- Da Ordem Econômica e Financeira, versa sobre a Política Urbana, como um dever do poder público e tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades na forma em que dispuser o plano diretor e a garantia do bem-estar de seus habitantes (CF, art.182, *caput*).

A inserção de um capítulo voltado ao tratamento intrínseco da política urbana na Constituição exprime de si, respostas quanto às dificuldades enfrentadas em decorrência a desordem urbana e consequentemente aos assentamentos irregulares, nesse contexto Ligia de Melo (2010, p.42) relata que:

A moradia ganha completa consagração nesse capítulo, pois a Constituição aponta o instrumento legal para o seu acesso, garantindo-lhe proteção jurídica que envolve não só o direito à segurança da posse, por meio da usucapião especial urbano, como também o dever público de adequação urbanística para que exerça a moradia com dignidade, já que aponta os objetivos que a política urbana municipal deve, obrigatoriamente, seguir.

Consoante aos artigos 182 e 183 da Constituição, incumbe ao poder público municipal o planejamento e o pleno ordenamento do desenvolvimento social da cidade, fixando por meio dos seus planos diretores (§1º, do artigo 182, CF/88) diretrizes e instrumentos que promovam o desenvolvimento urbano e atendam a função social da cidade, dado que, é uma obrigatoriedade dos planos diretores reconhecerem os problemas locais de seus municípios.

Em síntese, por mais que a Constituição destine um capítulo voltado a política urbana e isso represente de certa forma um significativo avanço quanto à tutela jurídica da progressão urbanística, foi necessário à regulamentação por outra via, o que veio acontecer apenas 11 anos após a promulgação da carta magna, através do Estatuto das Cidades Lei nº 10. 257/2001.

## ESTATUTO DA CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Embora a carta magna já dispusesse sobre o conteúdo urbanístico, houve a necessidade de uma construção jurídica mais sólida, através de um conjunto de princípios, regras e instrumentos com um forte cunho social que auxiliasse o poder público e a sociedade, promovendo ações públicas e privadas, com a finalidade de melhorar e modificar a realidade das cidades e a condição urbana vivenciada.

A institucionalização do Estatuto da cidade Lei nº 10.257/2001, foi um dos marcos mais importante do Governo de Fernando Henrique Cardoso, dado que garantiu aos municípios diversos instrumentos que o auxilie na intervenção dos empórios das terras, bem como, no encadeamento da exclusão social, acautelando o cumprimento de forma integral da função social da cidade, da propriedade urbana no município e na garantia do direito a cidades sustentáveis. Conforme cita:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Assim, de modo a garantir o efetivo desenvolvimento das funções sociais da cidade, coube aos municípios como um ente federativo limitar o processo de desorganização de urbanização das cidades e promover ainda políticas urbanas para o seu desenvolvimento, garantindo o bem-estar de seus habitantes e o equilíbrio ambiental.

O Estatuto que é tido como um dos instrumentos mais importantes voltado a política urbana trouxe em seu texto o plano diretor, visto como um recurso básico, que veio estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos gestores municipais, através de planejamentos que possibilitem a atuação de uma gestão ordenada em conjunto à participação da sociedade civil no direcionamento de ações estatais que garantam o bem-estar dos indivíduos. Conforme cita em seus incisos:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Não satisfeito com a limpidez da previsão descrita da política urbana, o legislador ainda dispôs de forma específica no artigo 40, §4º, do Estatuto da Cidade, o processo de elaboração do Plano Diretor:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Nesse contexto, Adilson de Abreu Dallari (2012, p.789 a 790) afirma que a participação popular nos assuntos da Administração Pública não é uma benesse ou uma gentileza de determinadas autoridades, mas, sim, tem fortes raízes constitucionais, em contrapartida, a participação popular no planejamento urbano está definitivamente consolidada.

Além do mais a previsão constitucional, no artigo 29, inciso XII, determina que seja obrigatória à cooperação das associações representativas de segmentos da comunidade local no planejamento municipal, essa obrigatoriedade foi vigorada pelo estatuto e atualmente já é condição de validade dos Planos Diretores, havendo já decisões do Poder Judiciário anulando planos elaborados sem participação popular.

Conforme segue:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra Lei Municipal nº 6.427, de 13 de julho de 2010, do Município de Mogi das Cruzes. Norma relativa ao desenvolvimento urbano. Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo. Ausência de estudos e de planejamentos técnicos e de participação comunitária. Imprescindibilidade. Incompatibilidade

vertical da norma mogicruzense com a Constituição Paulista. Ocorrência. Precedentes destes. E. Tribunal de Justiça... Ação procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº0494837-36.2010.8.26.0000, Relator Des. Guerrieri Rezende v.u.,j. 12/09/2012). “Ação direta de inconstitucionalidade – Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município – Necessidade de ser processo legislativo – tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera – integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu – Audiência do conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa – Ação procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0207644-30.2011.8.26.0000, Relator Walter de Almeida Guilherme, v.u.,j. 21/03/2012).

CONSTITUCIONAL, AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. EDIFICAÇÕES E LOTEAMENTOS. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É inconstitucional a Lei nº 1.365/99 do Município de Capão da Canoa, que estabeleceu normas acerca das edificações e dos loteamentos, alterando o plano diretor, porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art.177, §5º, da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO. ATO DO PREFEITO QUE ENCAMINHA PROJETO DE LEI À CÂMARA MUNICIPAL ALTERANDO O PLANO DIRETOR. SEGURANÇA CONCEDIDA NO 1º GRAU. 1. Reexame necessário conhecido de ofício (Lei 12.016/09, art. 14, § 2º). 2. Tratando-se de Projeto de Lei que modifica o Plano Diretor, é imprescindível a prévia oitiva da comunidade em audiências públicas (rectius, mais de uma) todos os segmentos sociais, sob pena de violação de direito líquido e certo da população como um todo, protegível na via do mandado de segurança, por meio do Ministério Público defensor da sociedade. Art. 177, § 5º, da CE-88, e art. 40, § 4º, da Lei 10.254/2001 (Estatuto das Cidades). Precedentes do Órgão Especial do TJRS. 3. Caso em que, estreme de dúvida, restou violado o princípio da prévia oitiva da comunidade, bem assim da publicidade, não bastasse o fato de a precária publicação feita no Mural da Prefeitura sequer constar determinada região atingida. 4. Apelação desprovida e sentença confirmada em reexame necessário conhecido de ofício. (Apelação Cível Nº 70054239314, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 26/06/2013). (TJ-RS - AC: XXXXX RS, Relator: Irineu Mariani, Data de Julgamento: 26/06/2013, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/07/2013).

Desse modo, além de o estatuto dirimir conflitos entre o planejamento urbano, a propriedade e a gestão ambiental do uso do solo, permite que haja uma participação ativa da sociedade no pleito e na elaboração dos Planos diretores municipais, com a finalidade de corrigir o desequilíbrio causado pela urbanização mediante um processo democrático.

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA

A proliferação dos assentamentos informais ao longo dos anos foi um dos principais aspectos para o processo da urbanização intensiva no Brasil, desse modo, conforme já descrito, as proposições trazidas pelos marcos jurídico-teóricos nacionais e internacionais sob a égide moradia como premissa fundamental social, previu e abriu espaço para a criação de novos institutos jurídicos urbanísticos que garantem e protegem a função social da propriedade urbana.

Portanto, a conjuntura emergida da realidade vivenciada no ambiente urbano brasileiro, melhor dizendo, a proteção jurídica do direito à moradia *versus* a proliferação e situação das irregularidades dos assentamentos urbanos, desponta o necessário papel da regularização fundiária urbana de interesse social, a fim de promover a proteção desses assentamentos. De acordo como o pensamento de Ligia de Melo (2010, p.95) A regularização fundiária é entendida como uma ação política para o enfrentamento dos processos informais de desenvolvimento urbano.

Assim a regularização mostra-se como um conjunto de medidas públicas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam regularizar os assentamentos irregulares e concedendo a titulação a seus ocupantes, de modo a garantir o direito social a moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para isso o instituto trata o direito à moradia não só como uma questão urbanística, vai além, visa o lado social, ambiental e jurídico, esse procedimento é visto como um direito transformador, que busca incluir políticas de natureza social e econômicas, com interesse de reduzir as desigualdades sociais e proporcionar moradias adequadas para as populações de baixa renda, com a predisposição de extinguir a realidade segregacionista existente no Brasil.

#### **4 A EVOLUÇÃO NORMATIVA DA PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A falta de planejamento urbano e políticas públicas efetivas desencadeiam uma multiplicação dos núcleos informais e ocupações irregulares, tais fatos, inibem que as populações mais carentes tenham acesso as moradias legais, com infraestruturas adequadas, que proporcionem uma condição mais digna de se viver.

É de sabença que a palavra regularizar é sinônimo de corrigir/ordenar, ou seja, é algo fora do padrão, um desvio de regra, o desenho da normalidade da vida em sociedade dos que residem nesses núcleos informais. Desse modo, reconhecendo a necessidade de garantir a segurança jurídica destes, o legislador elaborou ao longo dos anos diversas leis, com a finalidade de certificar o cumprimento da função social da posse.

Ainda, é de suma importância destacar as principais normas vigentes na atualidade, que operam juridicamente sobre o procedimento de regularização fundiária, em foco a de interesse social, ademais, enfatizar o Estatuto da Cidade através de um dos seus principais instrumentos o Plano Diretor e a lei nº 14.118/2021 que dispõe sobre o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

Por tais motivos, o presente capítulo retrata também sobre a regularização fundiária como aparato na efetivação do direito à moradia, para isso, a lei nº 13.465/2017 será explorada, visto que esta sintetizou em seu texto novos paradigmas para a regularização fundiária (REURB). Analisar-se-á ainda, conceitos, instrumentos e políticas previstas na legislação que possibilitem regularizar ocupações irregulares, garantindo o pleno cumprimento do direito social a moradia.

##### **ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR**

O Estatuto da Cidade foi estruturado, com o intuito de auxiliar os municípios na elaboração de seus planos diretores municipais, orientados não apenas no quesito política urbana, mas, com novos instrumentos jurídicos urbanísticos que foram introduzidos pela referida lei.

Essa fundamental conquista histórica da reforma urbana do país trazida pela lei nº 10.257/2001, trouxe consigo diretrizes jurídicas e políticas da urbanização, ou seja, foi um grande avanço social, já que se tinha o Código Civil vigente à época, que protegia a propriedade, mas ameaça a posse, sendo assim algo impossível de instituir a regularização de áreas irregulares.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, com as normas nela prevista, não fora retirada do papel, até a instituição regulamentadora do estatuto, que ocupou lacunas já existentes, com a finalidade de favorecer o desenvolvimento urbanístico dos municípios brasileiros.

Com base no Estatuto é possível que os municípios, através de delegação da União, executem obrigações por meio de seus planos diretores na gestão urbanística de acordo com as especificidades e realidade local de cada cidade.

Alfonsin (2002, p.135) destaca que:

Dependerá fundamentalmente da definição, pelos municípios, de uma estratégia de planejamento e ação, que deverá explicitar um projeto de cidade, através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor.

Desse modo, por meio do plano diretor é que o município fará essa intervenção/fiscalização. Pela Constituição o instrumento é visto apenas como o básico no progresso e expansão urbanística. No Estatuto, o plano diretor é essencial, visto que tem o poder de fixar normas coletivas de uso e ocupação do solo municipal, orientando ainda ações por intermédio do poder público e da sociedade para o pleno desenvolvimento dos municípios.

Além do mais, os planos diretores devem indicar áreas que o município poderá aplicar outros instrumentos urbanísticos importantes, como o direito de preempção, concedendo o direito de construir e as áreas em que os particulares poderão realizar a transferência do direito de construir.

Essa norma urbanística trouxe atualidades para a execução da política urbana no Brasil, permitindo que municípios estivessem capacitados para uma maior incidência no processo de produção da cidade, abandonando a postura de mero espectador das iniciativas do mercado imobiliário.

Portanto, incumbe aos municípios o dever de fiscalização e aprovação de medidas institucionais para que novos espaços sejam planejados e organizados, com a finalidade de atender a necessidade de toda a população municipal, a previsão ainda decreta que é encargo municipal fiscalizar e gerir relações de urbanização do município, sobretudo, quando se fala em abertura de novos empreendimentos de lotes.

#### 4.2. LEI Nº 14.118/2021

A lei institui o Programa Casa Verde e Amarela, antes conhecido pelo Programa Minha Casa Minha vida, previsto na lei 11.977/09. Tem como principal objetivo promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e famílias residentes em áreas rurais, associado ao desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e de renda a elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida dessas populações, vide artigo 1º.

O PCVA, nada mais é que um mecanismo de incentivo à produção e a aquisição de moradias ou requalificação e reforma de habitações da população urbana e rural, nesse viés, para que ocorra esse desenvolvimento habitacional, é necessária a contratação de operações de financiamentos conforme cita o §1º.

Um marco jurídico importante, trazido pela referida lei impactou não somente a área urbanística imobiliária, mas teve sua repercussão também no direito familiar, quando dispõe que os contratos e os registros efetivados no âmbito do programa, devem ser formalizados tão somente em nome da mulher, e na hipótese de esta ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga conjugal, afastando assim previsões como os artigos 1.647, 1648 e 1649 do Código Civil. Conforme cita:

Art. 13. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, na hipótese de esta ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Ainda sobre a lei, nos termos do §1º do artigo acima mencionado, prevê o registro dos contratos no cartório de registro de imóveis competentes, sem a exigência de dados do referido cônjuge ou companheiro, não sendo aplicado aos contratos de financiamentos feitos com o recurso do FGTS, vide §2º.

Mas, apesar dessa menção de que é desnecessária a outorga do cônjuge ou companheiro, tem-se entendimento jurisprudencial superior que cita a necessidade da outorga convivencial, estando à união estável registrada em Cartório de Registro Civil do domicílio das partes:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PATRIMONIAL DE FAMÍLIA. UNIÃO ESTÁVEL. ALIENAÇÃO DE BEM IMÓVEL ADQUIRIDO NA CONSTÂNCIA DA UNIÃO. NECESSIDADE DE CONSENTIMENTO DO COMPANHEIRO. EFEITOS SOBRE O NEGÓCIO CELEBRADO COM TERCEIRO DE BOA-FÉ.

A necessidade de autorização de ambos os companheiros para a validade da alienação de bens imóveis adquiridos no curso da união estável é consectário do regime da comunhão parcial de bens, estendido à união estável pelo art. 1.725 do CCB, além do reconhecimento da existência de condomínio natural entre os conviventes sobre os bens adquiridos na constância da união, na forma do art. 5º da Lei 9.278/96, Precedente.

Reconhecimento da incidência da regra do art. 1.647, I, do CCB sobre as uniões estáveis, adequando-se, todavia, os efeitos do seu desrespeito às nuances próprias da ausência de exigências formais para a constituição dessa entidade familiar.

Necessidade de preservação dos efeitos, em nome da segurança jurídica, dos atos jurídicos praticados de boa-fé, que é presumida em nosso sistema jurídico.

A invalidação da alienação de imóvel comum, realizada sem o consentimento do companheiro, dependerá da publicidade conferida a união estável mediante a averbação de contrato de convivência ou da decisão declaratória da existência união estável no Ofício do Registro de Imóveis em que cadastrados os bens comuns, ou pela demonstração de má-fé do adquirente.

Hipótese dos autos em que não há qualquer registro no álbum imobiliário em que inscrito o imóvel objeto de alienação em relação a co-propriedade ou mesmo à existência de união estável, devendo-se preservar os interesses do adquirente de boa-fé, conforme reconhecido pelas instâncias de origem.

RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(STJ, REsp 1.424.275/MT, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 04/12/2014, DJe 16/12/2014).

Ainda sobre esse diploma especial, é importante salientar acerca da regularização fundiária urbana de interesse social, tendo em vista que essa

política habitacional assoma-se a previsão constitucional, quando as subvenções com o dinheiro do orçamento da União poderão somente beneficiar famílias de baixa renda em núcleos informais urbanos, estes que deverão ser declarados pela prefeitura do local.

Reconhecendo que os menos favorecidos devem ser introduzidos de qualquer modo na sociedade, com a finalidade de sanar as desigualdades e as discriminações socioeconômicas. A lei 11.977/09 que antes tratava sobre o PMCMV e sobre a regularização fundiária, foi alterada pela MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

Passando a ser tratada a regularização pela lei 13.465/2017, tratando tanto a regularização fundiária urbana, quanto a rural, desse modo, no discorrer dos itens sequenciais, abordar-se-á de forma breve, dando enfoque a referida lei destinada a Regularização Fundiária.

#### CONCEPÇÃO GERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB)

O conceito da regularização fundiária tem, atualmente, um *status* jurídico, antes expresso na lei nº 11.977/2009, hoje, com maior veemência, a lei nº 13.465/2017 retrata os mecanismos de regularizar através de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, vide artigo 9º da referida lei.

Cumprir destacar que a regularização demanda a criação de uma política pública nacional, da participação popular e da comunicação entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, para que dessa forma haja o efetivo cumprimento do direito social a moradia, bem como possibilite que a população mais carente tenha acesso aos seus direitos fundamentais.

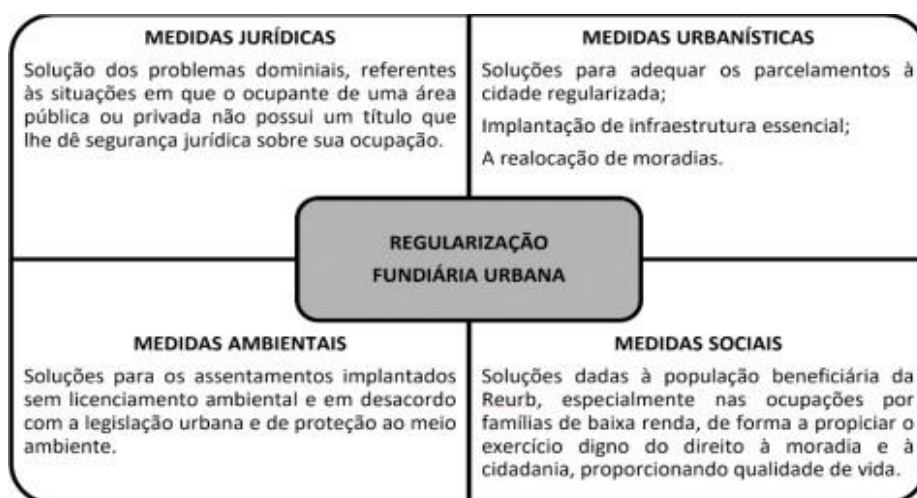
As medidas jurídicas tratadas pela a regularização inovam a forma de solucionar as lides dominiais diante de determinadas situações, em que os ocupantes de uma área pública ou privada, que não possuem títulos de propriedades que lhe garanta uma segurança jurídica em relação aos imóveis. É a característica da falta do “documento” dando a plena propriedade ao indivíduo beneficiário do direito da reurb.

Já as normas urbanísticas tratada na regularização, tem o dever de buscar soluções para a adequação dos parcelamentos a cidade regularizada, para isso, será implementado uma infraestrutura nas cidades, tais como calçamentos, saneamentos e fornecimento de água potável, isso acontece em detrimento aos loteamentos que não atenderam as normas legais atualmente vigentes.

Cabendo as medidas urbanísticas a realocação de moradores que residem em locais que estão condenados, ou seja, estão em áreas de desmoronamento, enchentes, áreas com altos índices de contaminações, locais insalubres e outros aspectos que são prejudiciais à saúde humana. Quanto às regras ambientais a regularização se manifesta na possibilidade de subjugar as problemáticas dos assentamentos implementados sem licença ambiental, ou até mesmo em conflito com as normas de proteção urbanística dos municípios.

Por fim, as medidas sociais as quais trazem soluções para os indivíduos que podem ser beneficiários da reurb, principalmente aqueles baixa renda, realocando essas pessoas a locais dignos de moradias, propiciando o exercício do direito à moradia digna, e o efetivo cumprimento da dignidade da pessoa humana. Tais premissas instituem o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como observa-se abaixo:

**IMAGEM 3: Possíveis soluções previstas na Lei nº13.465/2017**



Fonte: Larissa Silva (2019), com base na cartilha de Regularização Fundiária (SINOREG, 2017).

Dessa maneira, nota-se que a regularização não traz apenas a segurança da posse ao indivíduo, é mais que isso, tornou-se um mecanismo social de melhorias habitacionais e de serviços públicos, por meio de intervenções urbanísticas, com políticas destinadas a atender toda sociedade, em especial aquelas pessoas com vulnerabilidade socioeconômicas.

A lei expõe de forma mais clara esse intuito por meio do artigo 10, onde retrata uma serie de objetivos, a serem seguidos por todos os entes federados, ou seja, Estados, Distrito Federal, Municípios e a União, com a finalidade de atuar com veemência na esfera administrativa, de acordo com o que dispõe a lei, conforme segue:

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

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los **e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;**
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**
- IV - **promover a integração social e a geração de emprego e renda;**
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - **garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**
- VII - **garantir a efetivação da função social da propriedade;**
- VIII - **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Dessa maneira, entende-se que, por mais que esteja no campo teórico, à legislação presou em observar a aplicabilidade da posse e a sua segurança jurídica, preocupando-se com a efetivação e garantia do direito à moradia adequada, vez que especificou em seus objetivos a permissão do possuidor

continuar residindo nas ocupações informais, bem como especificou que é necessário à atuação do estado na prestação de serviços públicos, com o intuito de promover a moradia legal e findar a segregação socioespacial existente.

## MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A lei 13.465/2017 trouxe três espécies de regularização fundiária, que afetam em sua totalidade as propriedades irregulares existentes no Brasil. Tal premissa surge com o intuito de assegurar aos ocupantes de boa-fé a apropriação do solo urbano abandonado, para que estes detenham a segurança jurídica de sua moradia à margem da legislação urbanística.

### **Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)**

Essa espécie de regularização é aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população baixa renda, para tanto, o Poder Executivo Municipal deverá declarar o ato por meio de Decreto, mas as áreas da Reurb-s podem ter previsão no Plano Diretor Urbano municipal.

Órgãos Governamentais de pesquisas, como o IBGE, prevê que a grande maioria dos municípios tem amparo estatístico para definir quais as áreas que serão atingidas pela Reurb-s, através do decreto municipal, podendo a todo tempo serem revistas sem a necessidade de gastos com estudos técnicos.

A questão fundiária nas cidades e os conflitos derivados das diferentes modalidades de ocupação do solo determinaram como regra os assentamentos informais, dado que a população “esquecida” pelo poder público, produziram suas moradias à revelia da especulação imobiliária, desenvolvendo-se como um pressuposto essencial da política urbanística brasileira.

Portanto, que para haja a qualificação do núcleo urbano informal de baixa renda para fins da Reurb-S, o assentamento deverá ser decretado pelo Poder Executivo Municipal, conforme dispõe o artigo 13º, inciso “I”, da Lei 13.465/2017. A implementação da regularização de interesse social, compõe um rol de políticas de curto, médio e longo prazo, com a finalidade de modificar

de fato a realidade vivenciada por esses assentamentos. Os beneficiários dessa modalidade serão agraciados com a isenção de custas, emolumentos, entre outros benefícios de acordo com o §1º:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

### **Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)**

A regularização fundiária de interesse específico, é aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não mais de baixa renda, conforme as hipóteses anteriores, aqui a lei adotou critérios alguns critérios com a finalidade de diferenciar as modalidades.

Para tanto, o beneficiário da reurb-e tem uma melhor condição econômica e de vida, mas não são possuintes de uma moradia regularizada, com os documentos de suas propriedades. Essa forma de regularização, também será determinada por decreto da Administração Pública direta ou indireta.

### **Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I)**

A regularização fundiária inominada é aplicada especificamente aos núcleos informais que foram consolidados anteriores a Lei nº 6.766/1979 de Parcelamento do Solo Urbano e será executada em conjunto com a Reurb-S e a Reurb-E, considerando-se as medidas necessárias para a efetivação que foi mitigada pela lei, visto que é aplicada apenas em casos de assentamentos

consolidados a mais de 30 anos. Podendo também, ser aplicada de forma isolada em áreas não atingidas pela Reurb S e E, desde que com cumprimento dos requisitos previstos.

### A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para que haja o efetivo processo de regularização é necessário à atuação de diversos atores, que interferem e contribuem cada um em sua área de especialização com a finalidade de compor um conjunto de ações e atividades de natureza pública, judicial, administrativa e legislativa, que conta ainda com a participação da população beneficiada pela intervenção, os cartórios e as organizações não governamentais.

O envolvimento de todos esses agentes é essencial para que a regularização se desenvolva e beneficie de fato aquele que é necessitado, possibilitando a aplicação dos meios adequados para o devido tratamento do conflito, garantindo, dentre outros temas, a efetivação da cidadania e a promoção do direito à moradia como preceito fundamental e constitucional.

Conforme prevê o texto da Constituição em seu artigo 23º, inciso IX, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios promover o direito à moradia, que devem instituir programas habitacionais, de saneamentos básicos e de melhorias urbanísticas que sanem e atendam a demanda da população.

O texto retrata ainda em seu artigo 182º, que aos Municípios é incumbido a responsabilidade de criar políticas públicas urbanas que atuem na regulação do uso e ocupação do solo urbano, com condições adequadas às necessidades de seus munícipes.

O estatuto da cidade vem demonstrar o papel da União na elaboração de diretrizes, princípios e regras jurídicas gerais que tratem da política urbana, enquanto os Estados tratarão dos interesses regionais, e aos Municípios compete legislar os assuntos de seu interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que lhe couber, com a finalidade de adequar o seu território, de acordo com o artigo 30º, inciso VIII, da Constituição Federal.

O diálogo entre o Judiciário e a Administração é constante, nunca deixará de ter sua importância, dado que a presença dos profissionais é primordial para a viabilização do direito à moradia, na visão da função social da propriedade. Tem-se, contudo a participação cartorária dos registros públicos e notariais, esses atores participam dando a segurança da posse aos possuintes, que sem essa etapa não seria possível se cumprir a regularização.

Existe ainda a cooperação de diversos órgãos federais junto aos municípios, onde estes tem um fundamental envolvimento no apoio ao ente dentro de suas necessidades e capacidades, principalmente no repasse de verbas e recursos para a efetivação da regularização, órgãos como o Ministério das Cidades, o Ministério do Planejamento, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano a Defensoria Pública da União, Ministério do Desenvolvimento Regional e entidades como a Caixa Econômica Federal.

Por fim, a regularização é e deve ser reconhecida como um direito social e fundamental da população, sendo necessário o envolvimento de diversos atores em conjunto com os Entes Federativos, mobilizando-se para que o direito à moradia digna seja alcançado por todos, ou seja, torne-se um direito inerente à condição humana.

## **5 ARCABOUÇO HISTÓRICO LEGAL SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Cumprе frisar que as questões que circundam a efetivação do direito à moradia adequada, após o rito desenfreado do processo de industrialização teve como consequência a urbanização desordenada e os seus reflexos, essa elucidação, deu-se não apenas pela previsão legislativa, mas pelo conjunto de bens jurídicos que representa para que o indivíduo possa sobreviver dignamente em sociedade.

Partindo-se do pressuposto histórico, no que concerne o direito à moradia esse que advém da necessidade humana, a sociedade ao longo dos tempos desenvolveu mecanismos para que as suas condições de sobrevivência melhorasse, uma delas foi à construção de casas, que permitiu que tivessem não apenas um teto ou uma proteção, mas que efetivasse de fato os seus direitos sociais.

A partir dessas essencialidades humanas, o direito à moradia passou a ser tutelado por inúmeros diplomas internacionais, o primeiro e mais importante instrumento que respeita os direitos fundamentais é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi incorporada a Constituição Federal através de uma concepção histórica entre as relações abarcadas pelos indivíduos, seus direitos e a formação do Estado democrático e social de direito.

O objetivo dessa incorporação foi demonstrar as ascensões e retrocessos dos direitos fundamentais, antes destes se apresentarem de fato como um direito social inalienável, imprescritível e irrenunciável, essa evolução está ligada a historicidade brasileira, desde a época latifundiária, visto que após a abolição escravocrata, os ex-escravos passaram a se aglomerarem em espaços irregulares, clandestinos e distantes, devido à escassez de moradias urbanas.

Emergiram-se no decorrer dessa dissertação, indagações pertinentes quanto à segregação socioespacial que perdura até os dias de hoje, esse questionamento tem relação com as infrutuosas investidas estatais em solucionar a problemática de moradias através de programas habitacionais, visto que não produziram efeitos suficientes, resultando ainda no aumento

dessa segregação e a proliferação de residências em áreas clandestinas e irregulares.

Afora disso, tem-se ainda as conquistas de novas espécies de instrumentos jurídicos e políticos para fins de proteção a moradia, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a institucionalização do plano diretor, a Lei nº 6.766/1979 que dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano e a previsão legislativa da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) que não foram suficientes para sanar a problemática existente no país.

Para tanto se constatou que, embora existam vários regulamentos e regramentos jurídicos de políticas públicas direcionadas a habitação para a população, em especial a baixa renda, o direito social a moradia que hoje está amplamente protegido pela legislação, não fora alcançado por todos, dado que a percepção do poder público é limitada, ou seja, não enxerga o conceito de moradia de forma mais ampla.

Em outros termos, o poder estatal deve observar a definição de moradia como um parâmetro que corresponde à segurança jurídica da posse e da propriedade, como um dever público no fornecimento de infraestruturas e serviços públicos, ao mesmo modo em que essas políticas habitacionais devem fornecer melhorias residenciais e garantam ainda à construção de moradias acessíveis e habitáveis as populações que não possuem poderes econômicos de sobrevivência.

Por tanto, é perceptível que depende não apenas do poder público, mas também dos habitantes das cidades, onde estes devem em conjunto outorgar uma construção urbanística equilibrada, de forma que os municípios consigam executarem seus planejamentos urbanos propiciando cidades mais organizadas.

Pensar em cidades mais organizadas, geridas com base nos planejamentos urbanos, facilita a aplicação da lei de regularização fundiária, através do contingenciamento de loteamentos irregulares, bem como na fiscalização das irregularidades urbanas, atuando com a finalidade de recomendar, ou até mesmo obrigar que os proprietários das glebas ou

empreendedores de loteamentos se adequem a previsão legislativa, utilizando-se ainda dos efetivos instrumentos previstos no Estatuto da cidade.

Para isso, é necessário que a Administração direta e indireta, entenda que a regularização fundiária está atrelada ao direito social à moradia, visto que envolve além da segurança jurídica da posse, mas a moradia acessível, a infraestrutura, os serviços públicos adequados que devem ser fornecidos a população, ou seja, o mínimo de condições dignas de habitabilidade deve ser fornecido pelos entes federativos.

O fornecimento de todos esses serviços suprirá as necessidades locais dos indivíduos desses assentamentos, do mesmo modo que incluirá essas famílias de baixa renda no convívio com a sociedade, sem tamanha segregação e exclusão social, garantido também uma cidade justa e sustentável, cumprindo a efetiva função social das cidades.

Nesse ínterim, a concretização de políticas de regularização fundiária como meio de sanar a deficiência no quesito acesso à moradia no Brasil, traria um desenvolvimento das cidades e qualidade de vida aos munícipes, para que isso seja de fato efetivado é necessário que haja a cooperação de todos os entes federativos, os beneficiários, os donos e representantes de empreendimentos e loteamentos, bem como o esforço político e financeiro para que sejam desenvolvidos programas habitacionais e de regularizações de assentamentos que atendam a demanda da população e dos municípios brasileiros.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O homem emerge com intensidade a necessidade de uma moradia desde os seus antepassados, no Brasil essa escassez habitacional deu-se através do processo de industrialização, urbanização das cidades e consequentemente a esses fatos o crescimento da população, essencialmente aquelas periféricas.

Evidenciou-se através dessa monografia, por meio de um apanhado histórico e jurídico as questões que envolvem o direito à moradia e a sua efetivação, o qual em seu primeiro capítulo, buscou demonstrar a origem dos conflitos fundiários em uma realidade não tão diferente da vivenciada atualmente no País, dado que, fora revelado uma segregação socioespacial que perdura em nossa sociedade até os dias de hoje.

Foi possível observar, que apesar de se ter previsões Constitucionais, considerações com clara ascensão na Declaração Universal dos Direitos Humanos e a existências de vários regramentos e políticas públicas voltadas à promoção de moradias para as populações de baixa renda, o direito social à moradia não é uma realidade alcançada por todos.

Destacou no terceiro e quarto capítulo, que os problemas urbanísticos vêm de uma realidade histórica vivenciada por a maior parte dos municípios brasileiros. Com o crescimento das cidades essas problemáticas aumentaram, encontrando como soluções de moradias a ocupação de espaços periféricos e informais surgindo assim às irregularidades fundiárias e a necessidade de regulamentação desse instituto.

Por muito tempo o poder público foi ausente nesses conglomerados urbanos, mas, com a institucionalização do Estatuto da Cidade e as demais normas regulamentadoras houve um avanço significativo no quesito de democratização das cidades e nos anos subsequentes, a urbanização brasileira passou a ser vista com outros olhos, tendo um maior alcance social e normativo na sociedade.

Até 2017, o direito à moradia teve progressos jamais vistos no País, mas nesse mesmo ano a Lei de regularização fundiária urbana e rural (Lei

13.465/2017) foi instituída, meio a um transtorno político que o País vivenciava, pejada de vícios e com diversos dispositivos revogatórios, deixando os mecanismos para a regularização totalmente fora do contexto social vivenciado.

Logo, a sua instituição não almejou a real finalidade da Lei, que é de garantir o efetivo cumprimento do direito social à moradia e a segurança jurídica da posse. Dessa forma, demonstra-se que o poder público foi omissivo ao limitar o conceito de moradia adequada, e que não conseguiu a democratização e a produção de novas residências, nem mesmo o pleno acesso à habitações legais com todos os serviços essenciais sendo ofertados, suscitando na marginalização e exclusão das classes sociais mais necessitadas.

Concluimos, portanto, que por mais que se entenda utópico a regulamentação de políticas urbanísticas, a luta em busca de uma efetiva regularização fundiária social e a promoção ao direito à moradia não pode parar, e que o Poder público deve, em conjunto a entidades e a população, desenvolver programas de regularização fundiária associado à políticas habitacionais efetivas, que garantam o seu devido cumprimento social, a fim de sanar tamanha segregação socioespacial existente no País.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia- instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR:FASE,1997,p.24.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **et. al. Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar**. São Paulo: Instituto Pólis. 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 21 outubro 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democracia pós-Estatuto da Cidade**. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano,1, n.1, p.33-49, jul./dez.2015.

ANDRADE, Leandro. Capítulo3. **A Formação Da Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira Desde a Constituição Federal de 1988** In. ANDRADE, Leandro. **Manual do Direito Urbanístico**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/119172132/manual-de-direito-urbanistico>. Acesso em 23 de setembro de 2022.

BOBBIO, Norberto, **1909- A Era Dos Direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão.

BRASIL, **Lei nº 10.257/2001** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm)>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.645/2017**, Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm)>. Acessado em 31 de março de 2022.

BRASIL, **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**, Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm)>. Acessado em 11 de outubro de 2022.

BRASIL, **Terras devolutas do Império (Lei nº601/1850)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm)>. Acessado em 27 de agosto de 2022.

\_\_\_\_\_, **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível \_\_\_\_\_ em: \_\_\_\_\_ <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acessado em 05 de outubro de 2022.

\_\_\_\_\_, **Medida Provisória nº 759/2022**, Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acessado em 31 março de 2022.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p. 200.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Planejamento Municipal**. In: **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 789-790. v. 2.

**Direta de Inconstitucionalidade nº 0207644-30.2011.8.26.0000**, Relator Walter de Almeida Guilherme, v.u.,j. 21/03/2012. Disponível em < <https://www.sapl.assis.sp.leg.br> >. Acesso em 03 de outubro de 2022.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Brasília, 2018. Disponível \_\_\_\_\_ em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acessado em 11 de outubro de 2022.

Fundação João Pinheiro. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

KOTHARI, Miloon. **The Global Crisis of Displacement and Evictions: A Housing and Land Rights Response**. Pág.3,2015. KOTHARI, Miloon. **A Crise Global de Deslocamento e Despejos**, pág.3,2015.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petrópolis: Vozes, 1988.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades. **Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Vozes, 2001.

MARIGONI, Gilberto. **HISTÓRIA - O DESTINO DOS NEGROS APÓS A ABOLIÇÃO**. São Paulo, 2011, Ano 8, Edição 70. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2673:catid=28](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2673:catid=28)>. Acessado em 30 de agosto de 2022.

MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva. **Direito agrário brasileiro** / Benedito Ferreira Marques. – 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015, op.cit. p. 24 e 25.

MEDINA, José. Capítulo II. **Dos Direitos Sociais** In: MEDINA, José. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo(SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1540359570/constituicao-federal-comentada>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. **Terras Devolutas**, In BARROSO, Lucas Abreu (org), **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 25.

PEREIRA, Luciene Maria Pires. **As sesmarias em Portugal e no Brasil: a colonização do Brasil analisada por meio das cartas de doação e dos**

**forais**. p.126 . Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade: Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura**. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro. v. 05, n. 01, p. 51 -64, 2008. p. 54.

SINOREG. **CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017**. Disponível em < <https://www.sinoreg-es.org.br> >. Acessado em: 02 de novembro de 2022.

SPINK, M. J. P., Martins, M. H. M., Silva, S. L. A., & Silva, S. B. (2020). **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 40, 1-14. Disponível em < <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501> >. Acesso em 20 de setembro de 2022.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 85.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, lei de terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Arquivo Senado Federal, 14/09/2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=Em%2018%20de%20setembro%20de,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>>. Acessado em 26 de agosto de 2022.