

## CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE FRENTE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

RAFAEL CABRAL DA COSTA<sup>1</sup>

RICARDO FABRÍCIO SEGANFREDO<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** *INTRODUÇÃO. 2 DIREITO SOCIAL À MORADIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL. 3 BREVE PANORAMA HISTÓRICO DO PROBLEMA BRASILEIRO DA MORADIA. 4 CONFLITO ENTRE DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E DIREITO DE PROPRIEDADE. 5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UM BREVE HISTÓRICO E O NOVO PANORAMA COM A EDIÇÃO DA LEI 13.465/2017. 5.1 Regularização fundiária de interesse social. 5.2 Regularização fundiária de interesse específico. 5.3 Legitimação fundiária e o direito de propriedade. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.*

**RESUMO:** O direito à moradia está previsto em diversos ordenamentos jurídicos por ser um dos componentes do núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana. Os problemas envolvendo tal direito surgiram principalmente após a Revolução Industrial e suas implicações econômicas e transformações sociais com o esvaziamento do campo e a mudança para as cidades, que provocaram consequências em toda a sociedade contemporânea. No Brasil não foi diferente, sendo que o processo de industrialização brasileiro somado à inexistência ou a deficiência de políticas públicas resultaram na ocupação desordenada das cidades. Diante disto, nesta pesquisa buscamos identificar as razões do surgimento dos problemas envolvendo o acesso à moradia nas áreas urbanas, e alguns dos instrumentos de que se vale o poder público para combatê-los. Assim, analisaremos a forma como tal direito vem sofrendo alterações ao longo do tempo e sua regulação estatal, delimitando o direito à moradia no cenário internacional e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro, para em seguida apontar de modo breve o desenvolvimento urbanístico no Brasil, referenciar sobre o direito de propriedade em

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Escola Paulista de Direito. Pós-graduado em Direito Notarial e Registral e Direito Público, vinculado à Escola Paulista de Direito de São Paulo - SP. Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Amambaí – MS. E-mail: cabraldacostaadv@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Escola Paulista de Direito. Pós-graduado em Direito Notarial e Registral, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Processual Civil e outros, vinculado à Escola Paulista de Direito de São Paulo - SP. Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas e Tabelião de Protesto da Comarca de Ivinhema – MS. E-mail: rfseganfredo@gmail.com.

nosso ordenamento jurídico, e tratar da regularização fundiária como forma de assegurar o direito à moradia, sobretudo com a utilização do instrumento da legitimação fundiária. **PALAVRAS-CHAVE:** Direito Social. Moradia. Propriedade. Regularização fundiária urbana.

## **CONSIDERATIONS REGARDING THE CONSTITUTIONAL LAW ON HOUSING AND PROPERTY RIGHT AGAINST URBAN FOUNDATIONAL REGULARIZATION**

**ABSTRACT:** The housing right is typified in several legal systems as one of the core components of the protection of the human dignity. The problems surrounding this right emerged mainly after the Industrial Revolution and its economic implications and social transformations with the emptying of the countryside and the change to the cities that had consequences in the whole of contemporary society. In Brazil it was not different, and the process of Brazilian industrialization added to the absence or lack of public policies resulted in the disordered occupation of cities. In view of this, in this research we search to identify the reasons for the emergence of problems involving access to housing in urban areas, and some of the instruments used by the government to combat them. Thus, we will analyze how this right has undergone changes over time and its state regulations, delimiting the right to housing in the international scenario and its prediction in the Brazilian legal system, to briefly point out urban development in Brazil, refer to the right of ownership in our legal system, and deal with land regularization as a way of guaranteeing the right to housing, especially with the use of the land legitimization instrument.

**KEY-WORDS:** Housing right. Property. Social law. Urban land regularization.

### **INTRODUÇÃO**

Independente do regime governamental adotado por um Estado, no sistema internacional de direito, pode ser percebida a proteção do direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos do Homem é um exemplo de instrumento reconhecido internacionalmente que traz em seu bojo o respeito ao direito ora em voga, bem como as mais diversas constituições de regimes democráticos ou não também possuem a previsão de referido direito.

A moradia, da mesma forma que outros direitos sociais, deve ser resguardada pelo Estado, de forma a possibilitar aos cidadãos o acesso a condições mínimas de dignidade, tendo tais direitos reconhecidos e assegurados.

O presente trabalho abordará, primeiramente, o tratamento dado ao direito à moradia no âmbito internacional, tanto na legislação estrangeira como em tratados internacionais, para depois ser analisado no contexto nacional.

Em capítulo seguinte é desenvolvido o modo como ocorreu o processo de desenvolvimento de urbanização das cidades brasileiras, apontando as deficiências estruturais e as escolhas governamentais que nos conduziram ao cenário atual, não deixando de apontar os conflitos decorrentes da expansão urbana e os meios existentes capazes de mitigar e resolver parte das questões conflituosas envolvendo a questão fundiária.

Posteriormente será abordado o instrumento de regularização fundiária urbana, um mecanismo atual criado pelo poder público disponível como forma de promoção da moradia mediante sua conciliação com o direito de propriedade.

A par de todos os fundamentos levantados poderá ser percebido que a regularização fundiária urbana é um mecanismo adequado para promover direitos constitucionalmente garantidos, tal qual o direito à moradia, de forma que coexista com o direito de propriedade de forma razoável e acertada quando outros meios não são capazes de solucionar as questões que envolvam a expansão urbana.

## **2 DIREITO SOCIAL À MORADIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL E A PREVISÃO NO ORDENAMENTO INTERNO**

Internacionalmente a moradia<sup>3</sup> é protegida pelo Estado que a reconhece como um direito social<sup>4</sup>, tendo não só o dever de garantir, mas também a obrigatoriedade de promovê-lo, por meio de políticas públicas positivas.

Vários países, seja no âmbito social ou econômico, possuem em seu texto constitucional a previsão do direito à moradia como uma garantia aos cidadãos, personificado em políticas habitacionais voltadas à população e que promovam o bem-estar social de forma condizente com a dignidade da pessoa.

---

<sup>3</sup> Com relação ao direito à moradia, este ocupa posição de destaque, na condição de coluna cervical da política urbana, objeto merecedor de cuidados e dedicação especial e especializada, já que a moradia não pode ser inapropriada, ou seja, sem requisitos mínimos como esgoto, água, luz, etc. (OLIVEIRA, 2002).

<sup>4</sup> “Após a Segunda Guerra Mundial se coloca doutrínaria e normativamente a necessidade do reconhecimento e positivação dos direitos humanos sociais, de maneira que o Estado se tornava o garantidor de um mínimo de bem-estar social ao redistribuir os recursos econômicos, sociais e culturais. O advento desta segunda dimensão ou “geração” de direitos humanos (ou direitos fundamentais) impunha ao Estado o cumprimento de prestações positivas (tais prestações qualificam-se como positivas porque revelam um fazer, um atuar por parte dos órgãos do Estado que têm a incumbência de realizar serviços para concretizar os direitos humanos sociais) que tinham de ser asseguradas mediante políticas públicas interventivas (serviços médico-hospitalares, serviços educacionais, serviços assistenciais, serviços previdenciários, políticas de emprego, moradia etc.).” (CARVALHO, 2012, p. 79).

Podemos citar como exemplos de previsão nas Constituições de alguns países com diferentes culturas de direitos humanos fundamentais:

a) “Todos têm direito [...] a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto [...]”<sup>5</sup>.

b) “Toda pessoa tem direito a uma moradia”<sup>6</sup>.

c) “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”<sup>7</sup>.

d) “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]”<sup>8</sup>.

e) “[...] el acceso a una vivienda digna”<sup>9</sup>.

f) “[...] the public institutions shall secure the right to employment, housing and education”<sup>10</sup>.

g) “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”<sup>11</sup>.

h) “[...] the right to have decent accommodation;”<sup>12</sup>.

i) “The State recognizes the right of every citizen to decent housing”<sup>13</sup>.

j) “Ter uma habitação apropriada é o direito de cada indivíduo e de cada família iraniana.”<sup>14</sup>.

Esses vários exemplos no direito comparado esclarecem que independente da origem, da condição econômica, social, da religião, da cultura, do idioma ou da posição geográfica, a proteção do patrimônio mínimo<sup>15</sup> da pessoa é contemplada nos mais variados sistemas internacionais.

---

<sup>5</sup> Constituição de Portugal, art. 65, 1 (1976, *online*).

<sup>6</sup> Constituição da Rússia, art. 40 (1993, *online*, tradução nossa).

<sup>7</sup> Constituição do México, art. 4º (1917, *online*).

<sup>8</sup> Constituição da Espanha, art. 47 (1978, *online*).

<sup>9</sup> Constituição da Argentina, art. 14 (1994, *online*).

<sup>10</sup> Constituição da Suécia (*Regeringsformen*), art. 2º: “[...] o poder público deve assegurar o direito ao emprego, a moradia e a educação” (1975, *online*, tradução nossa).

<sup>11</sup> Constituição da Colômbia, art. 51 (1991, *online*).

<sup>12</sup> Constituição da Bélgica, art. 23: “[...] o direito de possuir uma moradia decente” (1970, *online*, tradução nossa).

<sup>13</sup> Constituição do Haiti, art. 22: “O Estado reconhece o direito de todo cidadão à uma moradia” (1987, *online*, tradução nossa).

<sup>14</sup> Constituição do Irã, art. 31 (1979, *online*).

<sup>15</sup> “[...] a garantia de um patrimônio mínimo a todos está na constitucionalização do Direito Civil, juntamente com os demais institutos civilistas [...]. O pólo nuclear do ordenamento jurídico passa a migrar da propriedade para a pessoa, sem seu sentido ontológico. Contudo, a tutela de um patrimônio mínimo nucleado na dignidade da pessoa humana, parece-nos bem representar o novo sentido a ser dado ao patrimônio na perspectiva de um direito civil repersonalizado – o qual tão só se legitima a partir do momento em que observam os valores existenciais e primordiais da pessoa, que hoje estão encartados em sede constitucional” (FACHIN, 2006, p. 249 e 251).

A atenção e a proteção à dignidade de qualquer ser humano envolvem um conjunto de direitos<sup>16</sup> existenciais mínimos que garantem o piso digno de qualquer pessoa, como o direito à uma moradia adequada.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH –, traz a previsão da moradia em seu art. 25, primeira parte<sup>17</sup> como um direito fundamental de toda pessoa que lhe garanta saúde e bem-estar, a construção do texto revela que dentre os direitos previstos como alimentação, vestuário e assistência médica a moradia é um direito necessário para a escalada ou a base dos demais direitos ou para “que se facilite al hombre todo que éste necessita para vivir una vida verdaderamente humana, como son el alimento, la vestimenta, la vivienda”<sup>18</sup>.

Apesar da previsão contida na DUDH datar do ano de 1948, nem na Constituição mexicana de 1917, tida como a precursora no âmbito da previsão dos direitos sociais constitucionais ou na Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), havia previsão do direito à moradia originalmente.

Os direitos sociais como representantes da segunda dimensão dos direitos humanos, inicialmente relativos aos direitos à educação, à cultura, à previdência e ao trabalho, receberam o acréscimo da previsão do direito à moradia<sup>19</sup> muito após a DUDH.

Na história constitucional brasileira, desde a Constituição do Império de 1824<sup>20</sup> até Constituição Cidadã de 1988, ao menos em seu texto originário, nunca houve o reconhecimento pelo Estado do direito à moradia como um direito social. O direito à moradia hoje é consagrado no texto constitucional a partir do poder revisor com a

---

<sup>16</sup> “O sistema de garantias e direitos fundamentais, enquanto criação humana, jamais poderia divergir da sua própria natureza. Saúde, lazer, moradia, liberdade, dignidade, educação alimento, família, segurança, propriedade-função social, trabalho, vida, igualdade, paz, meio ambiente sadio e sustentável e os demais bens jurídicos fundamentais constituem, de maneira interdependente, o núcleo existencial mínimo de necessidades básicas de qualquer ser humano”. (MARTINS; MENDES; NASCIMENTO, 2012, p. 94).

<sup>17</sup> “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”. (UNITED NATIONS, 1948, *online*).

<sup>18</sup> PEREZ, 1986, p.61.

<sup>19</sup> “O direito a moradia, explica Marcelo Milagres, como dimensão fundamental da existência humana, transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa. O destinatário a um espaço essencialmente propício a proteção de sua dignidade e a pessoa em si, independentemente de um contraponto com o poder público ou com poderes privados. O ser humano e artífice de seu espaço, e o direito a moradia deve ser compreendido como categoria autônoma de direito da personalidade, com contornos precisos, exaltando a essencialidade do bem inerente a personalidade humana”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 78).

<sup>20</sup> BRASIL, 1824.

promulgação da Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000<sup>21</sup>, quase 12 anos após a promulgação do texto original, incluindo referido direito no caput do art. 6º, dada sua importância prática e sua relevância fundamental como atributo existencial mínimo de contribuição para a promoção da dignidade de toda pessoa<sup>22</sup>.

A justificativa da proposta de emenda assinada pelo Deputado Federal Pedro Canedo reconhece o problema social da moradia<sup>23</sup> no País e da importância do reconhecimento do direito como base para o desenvolvimento dos demais, como numa escala de proporcionalidade em que um se apoia no outro, qualificando-os e concedendo toda uma base para a solidez dos demais direitos.

Em um outro aspecto a justificativa da emenda constitucional considerou a discussão no âmbito nacional e internacional<sup>24</sup> demonstrando preocupação com a polarização do debate e com a indicação do Brasil como relator da carta de intenções da Conferência Habitat II<sup>25</sup> no tratamento do direito à moradia.

A previsão de direitos sociais que garantam uma condição mínima de dignidade permite que a CF seja considerada uma constituição social cujos direitos fundamentais previstos têm aplicação plena e imediata e sobre essa questão José Afonso da Silva<sup>26</sup> já asseverou que o estado tem o dever de promoção e implementação dos direitos como educação, trabalho, alimentação, transporte, lazer, saúde, segurança, e a moradia, não sendo apenas promessas ou intenções.

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> BRASIL, 2000.

<sup>22</sup> “A residência hoje é um direito, o “direito de moradia” que se acosta no art. 5º, n. XXIII, da CF; “a propriedade atenderá a sua função social” como “direito individual, coletivo, político e social””. (RIOS, 2011, p. 62).

<sup>23</sup> “A comemoração merecida dos avanços trazidos pela Constituição de 1988 não precisa do falseamento da verdade. Na conta aberta do atraso político e da dívida social, ainda há incontáveis débitos. Subsiste no país um abismo de desigualdade, com recordes mundiais de concentração de renda e déficits dramáticos em moradia”. (MARTINS; MENDES; NASCIMENTO, 2012. p. 40).

<sup>24</sup> “Referidos direitos quando têm também expressão em pactos, tratados ou convenções internacionais correspondem, igualmente, a obrigações concretas do Estado que não pode deixar de cumpri-las e não pode justificar impunemente o seu descumprimento com base no mero argumento de que não teve a intenção de assumir uma obrigação jurídica, mas simplesmente realizar uma declaração de boa intenção política”. (CARVALHO, 2012. p. 77).

<sup>25</sup> AJONU, 2012.

<sup>26</sup> 2005.

<sup>27</sup> SILVA, 2005, p. 286.

Nesse sentido, deve o estado agir de forma que possibilite ao seu cidadão o acesso a qualquer direito promocional previsto, diferentemente dos direitos ligados à liberdade onde o estado tem o dever de se abster, com relação aos direitos de segunda dimensão o estado tem o dever de agir positivamente, o que não significa que o poder público precisa dar uma casa a toda pessoa, mas propiciar as condições para que a pessoa tenha a moradia, possibilitar as condições do acesso ao direito é mais importante do que simplesmente a concessão do objeto do direito em si.

### **3 BREVE PANORAMA HISTÓRICO DO PROBLEMA BRASILEIRO DA MORADIA**

Da mesma forma que nos demais países o processo de industrialização<sup>28</sup> que trouxe modernidade e levou ao surgimento do estado social<sup>29</sup> em oposição ao estado liberal, arrastou o Brasil do início do século XX a sofrer com a ocupação de áreas urbanas de forma desordenada, tendo tal fato a contribuição do poder público, diante sua inércia na promoção de políticas públicas habitacionais que foram decisivas e contribuíram para a formação de centros urbanos irregulares e ilegais.

O início do problema brasileiro, ao menos no âmbito legislativo, pode ter como marco a Lei de Terras<sup>30</sup>, Lei 601/1850, que em seu art. 1º veda a aquisição das terras devolutas por qualquer outro título senão a compra, colocando na informalidade uma gama indeterminada de pessoas que teriam a posse por outro meio, sendo também por meio da legislação referente à desapropriação que se desenvolveram as primeiras normas jurídicas urbanísticas<sup>31</sup>.

Mesmo antes da industrialização que caracterizou o êxodo do campo para os centros urbanos, o poder público já promovia políticas habitacionais relacionadas à moradia, que na verdade eram políticas públicas excludentes visando marginalizar as

---

<sup>28</sup> “Por um lado, as massas de trabalhadores rurais são atraídas de repente para as grandes cidades, que se transformam em centros industriais; por outro lado, a configuração arquitetônica dessas cidades mais antigas deixa de satisfazer a condições da nova grande indústria e do trânsito que lhe corresponde; ruas são alargadas e realinhadas, ferrovias instaladas no meio delas. No momento em que os trabalhadores afluem em massa, as moradias dos trabalhadores são derrubadas aos montes. O resultado disso é a repentina escassez de moradia” (ENGELS, 2015, p. 25).

<sup>29</sup> “Os indivíduos passam a titularizar direitos fundamentais sociais (saúde, moradia, lazer, previdência, trabalho), exigindo do Estado prestações positivas. Surge o Estado Social”. (MARTINS; MENDES; NASCIMENTO, 2012, p. 99).

<sup>30</sup> BRASIL, 1850.

<sup>31</sup> SILVA, 1995.

pessoas que não tinham condições de moradia<sup>32</sup>, estas pessoas eram expulsas para morros e limites das cidades, um dos motivos de formação das favelas brasileiras.

Apesar de o Brasil e outros países sofrerem com inadequação e a falta de moradias<sup>33</sup>, muito por este processo de exclusão social conhecida como gentrificação<sup>34</sup>, historicamente não é uma condição de exclusividade de países tidos como subdesenvolvidos<sup>35</sup>.

Ainda em 1867 Karl Marx no conjunto de livros denominados “O Capital”, antecedendo a socióloga britânica Ruth Glass a quem é atribuído a expressão gentrificação, descreve com grande exatidão o processo de exclusão social urbana das famílias de baixa renda que só viria a ter início e uma nomenclatura quase cem anos depois:

“Improvements” of towns, accompanying the increase of wealth, by the demolition of badly built quarters, the erection of palaces for banks, warehouses, &c., the widening of streets for business traffic, for the carriages of luxury, and for the introduction of tramways, &c., drive away the poor into even worse and more crowded hiding places.<sup>36</sup>

No Brasil, este processo pode ser percebido em cidades<sup>37</sup> como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém, Fortaleza e São Luís, tomando-as

---

<sup>32</sup> “[...] a questão da moradia tem a vantagem de não ser uma questão exclusiva dos trabalhadores, mas “interessar sobremaneira” à pequena burguesia, já que as “classes médias propriamente ditas sofrem tanto quanto o proletariado, talvez até mais do que ele” por causa desse problema”. (ENGELS, 2015, p. 107).

<sup>33</sup> “[...] a questão da propriedade imóvel, a moradia e o uso adequado da terra passam a ser a grande, senão a maior questão do século XX, agravada nesse início de século XXI pelo crescimento populacional e empobrecimento geral das nações. Este novo século terá sem dúvida, como desafio, situar devidamente a utilização social da propriedade”. (VENOSA, 2011, p. 167).

<sup>34</sup> “In her carefully crafted introduction to the book *London: Aspects of Changed* in 1964, the urban sociologist Ruth Glass coined the term “gentrification”. The term, referring to demographic shifts within an urban community, subsequently spawned an extensive and ever-growing field of urban research and debate”. Em sua introdução cuidadosamente elaborada para o livro *London: Aspects of Changed* em 1964, a socióloga urbana Ruth Glass criou o termo “gentrificação”. O termo, refere-se as mudanças demográficas dentro da comunidade urbana, subsequentemente gerou um extenso e crescente campo de pesquisa e debate do meio urbano (UNIVERSITY COLLEGE LONDON, 2015, *online*, tradução nossa).

<sup>35</sup> O processo de remoção de pessoas dos centros urbanos para áreas periféricas das cidades teve início em Londres na década de 50, sendo observado em toda a Europa, Estados Unidos e Canadá. Naquela época os espaços urbanos centrais das cidades estavam sendo revitalizados de modo que a classe mais pobre era expulsa, normalmente para as zonas periféricas, mas na medida em que alguns consideram tais ações “como o salvador da decadência das áreas centrais das cidades” é “mais comumente, revelado como um agente de desalojamento da classe trabalhadora”. (FURTADO, 2014).

<sup>36</sup> “Melhorias” das cidades, acompanhando o aumento da riqueza, através da demolição de bairros mal construídos, a construção de palácios para bancos, armazéns, etc., o alargamento das ruas para o tráfego de negócios, para as carruagens de luxo e para a introdução de bondes, etc., afastam os pobres para locais escondidos ainda piores e lotados (MARX, 1909, tradução nossa).

<sup>37</sup> “Os grandes centros urbanos estão cercados por habitações precárias em todos os sentidos, ao mesmo tempo em que aumenta a reivindicação de terra por grupos politicamente organizados, visando a obter condições de trabalho no campo e moradia familiar”. (NADER, 2016, p. 90).



como exemplo, estes centros urbanos foram circundados pelo crescimento desordenado da cidade.

Estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>38</sup> indica os grandes centros citados como detentores de mais de 73% da população situadas em áreas de moradia informal e precária, não só no entorno, mas de forma espalhada por toda a zona urbana da cidade com manchas de ocupação.

Uma característica do caso brasileiro é a existência de ocupações de áreas públicas e prédios públicos e a invasão de áreas privadas nos centros das cidades constituindo uma aglomeração informal de pessoas diante a subutilização desses espaços o que por vezes acarreta conflitos<sup>39</sup> e são propensos à ocorrência de incidentes com resultados calamitosos<sup>40</sup>.

As transformações das áreas urbanas brasileiras em regra ocorrem a partir de algum interesse, seja partindo da classe política ou da classe detentora do capital, enquanto não há vontade de modificar as situações irregulares em que se encontram uma incontável parcela da sociedade as condições ilegais são mantidas e somente há alguma alteração desta posição “tão logo os setores mais ricos da sociedade, em especial aqueles diretamente ligados à produção imobiliária, se interessem por aquela localização para futuros lucros ou uso imediato.”<sup>41</sup>

#### **4 CONFLITO ENTRE DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E DIREITO DE PROPRIEDADE**

Podemos definir o conflito como a contraposição de interesses individuais ou coletivos, que leva a um descontentamento indesejável dos indivíduos nele envolvidos, fazendo surgir o interesse Estatal que a celeuma seja eficazmente solucionada a fim de manter a necessária paz social.

Nesse viés, podemos imaginar que é perfeitamente possível a hipótese em que haja a implementação de projeto de regularização fundiária urbana em determinada

---

<sup>38</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, (s.d.).

<sup>39</sup> GGN, 2014.

<sup>40</sup> BBC, 2018.

<sup>41</sup> FURTADO, 2014, p. 357.

área, em que terceiros eventualmente se sintam prejudicados, o que fará surgir conflitos de interesses<sup>42</sup> entre eles e os beneficiários da regularização.

Em âmbito constitucional não só é assegurado o direito à moradia, como também o direito à propriedade, conforme previsão expressa contida no art. 5º, XXII, da Constituição Federal<sup>43</sup>, o que evidencia a importância dada a tal direito fundamental no nosso ordenamento jurídico, o que nos leva a buscar o conceito de propriedade, a fim de delinear adequadamente o alcance da proteção constitucional.

Analisando o Código Civil de 2002, verifica-se que não há uma conceituação de propriedade no texto legal, e sim a indicação de atributos, que, se atendidos, a caracterizam faticamente.

Nesse sentido, lecionam Flavio Tartuce e José Fernando Simão:

Assim, a propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam no Código Civil de 2002 (art. 1228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.<sup>44</sup>

Também discorrendo acerca do conceito de propriedade, vale a menção ao que ensinam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

A propriedade é um direito complexo, que se instrumentaliza pelo domínio. Este, como substância econômica da propriedade, possibilita ao seu titular o exercício de um feixe de atributos nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto (art. 1.228 do CC). A referida norma perfaz uma descrição analítica dos poderes dominiais nos moldes tradicionais.<sup>45</sup>

Assim, verifica-se que a função social, atualmente, integra o conceito de propriedade, que somente se legitima se atender sua função social, em seus diversos aspectos, razão pela qual Cleysson de Moraes Mello afirma que: “o direito de

---

<sup>42</sup> Neste caso os interesses apresentam contrários e este antagonismo está no fato de que a acumulação da propriedade imóvel por alguns cerceia o acesso ao mesmo bem por outros, assim, em termos da realização e esperança pela moradia como efetivação da dignidade humana e manifestação da liberdade como os maiores atributos da cidadania (RAMOS; ROCHA, 2011).

<sup>43</sup> Constituição Federal art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: [...]” (BRASIL, 1988, *online*).

<sup>44</sup> TARTUCE; SIMÃO, 2008, p. 111.

<sup>45</sup> FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 262-263.

propriedade não é mais um direito absoluto (já que sofre limitações cada vez maiores) senão deve ser compreendido na sua dimensão existencial, inserido em sua historicidade (conforme Daisen heideggeriano)”<sup>46</sup>.

A propriedade privada é assegurada a todos aqueles que possuindo tal direito o exerçam de forma a respeitar também a função social da propriedade. A propriedade além de um direito é um dever imposto ao proprietário de usar de forma racional e adequada a coisa que possui. Mesmo o direito de propriedade sendo um direito fundamental garantido constitucionalmente, estando elencado no rol das cláusulas pétreas não se trata de um direito absoluto, pois será exercido de forma que a propriedade atenda a sua função social, ou seja, a pessoa não é absolutamente livre para dar a finalidade que bem entender a sua propriedade, pois como proprietário deverá atender a função social a que a propriedade se destina.

Dessa maneira, tal direito, muito embora se reconheça sua importância fundamental, não tem caráter absoluto<sup>47</sup>, devendo ser juridicamente tutelado apenas se atender a sua função social.

Prosseguindo na análise da regulamentação legal da denominação função social da propriedade, o § 2º, do art. 182, da Constituição Federal, estabelece que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Reforçando tal entendimento, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001<sup>48</sup>, estabelece em seu art. 39, que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”.

Assim, analisando as previsões legais a respeito, podemos concluir que o plano diretor será o norte interpretativo para se aferir se a propriedade está a atender a sua função social, merecendo ou não ser sancionada pelo ordenamento jurídico.

O § 4º, do art. 182, da Constituição Federal, estabelece as sanções que poderão ser aplicadas àqueles que não derem função social à propriedade, que podem ser em

---

<sup>46</sup> “O direito de propriedade deve ser visto a partir da sua própria funcionalidade”. (MELLO; MOREIRA, 2015, p. 347).

<sup>47</sup> “Não obstante, conforme afirmado outrora, o direito de propriedade, como um direito subjetivo, não é absoluto.” (TARTUCE, 2014, p. 131).

<sup>48</sup> BRASIL, 2001, *online*.

ordem sucessiva: parcelamento ou edificação compulsórios, ITPU progressivo no tempo, e, finalmente, a desapropriação.

Desse modo, concordamos com Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, quando afirmam

Voltando o foco à conduta exigida do proprietário, a diretriz a ser seguida pelo plano diretor é impedir a retenção especulativa e inadequada utilização do imóvel que acabem por interferir nos projetos de desenvolvimento urbano. A propriedade urbana que não atende a sua função social é aquela que frustra três requisitos alternativos: a) não estar edificada; b) estar subutilizada; c) não estar sendo utilizada.<sup>49</sup>

Concluimos, portanto, que o objetivo de se estabelecer a necessidade de atendimento da função social da propriedade visa o melhor aproveitamento dela, que não poderá ser utilizada pelo proprietário com fins meramente especulativos<sup>50</sup>, em detrimento da adequada ordenação e ocupação urbana dos espaços municipais.

Dentro dessa perspectiva, a Lei 13.465/2017<sup>51</sup>, também trouxe como um dos princípios informadores da regularização fundiária, a função social da propriedade, pois estabelece no art. 10, VII, que é um dos objetivos da Reurb: “garantir a efetivação da função social da propriedade.”

## **5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UM BREVE HISTÓRICO E O NOVO PANORAMA COM A EDIÇÃO DA LEI 13.465/2017**

Os problemas envolvendo a questão fundiária<sup>52</sup> sempre foram muito presentes no Brasil, seja pela sua grande extensão territorial, seja pela ausência de políticas públicas efetivas no enfrentamento do problema.

Podemos apontar algumas iniciativas governamentais para proporcionar um maior acesso à moradia como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>53</sup> e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) pela Lei n. 4.380/1964.

---

<sup>49</sup> FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 325.

<sup>50</sup> “Uma coisa é certa, porém: já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional, toda real “escassez de moradia” (ENGELS, 2015, p. 49).

<sup>51</sup> “A ação estatal de promoção da moradia realizada via política pública de provisão habitacional e reconhecimento de direito à permanência da população ocupante de terras consideradas “irregulares” tornou mais visíveis, do ponto de vista jurídico, os problemas relativos à forma como se construiu o modo de aquisição de propriedade no Direito brasileiro” (MILANO; PONTES, 2014, p. 399.).

<sup>52</sup> “O acesso à moradia está subordinado ao nível salarial determinado por uma economia capitalista em que tudo se torna mercadoria até mesmo a terra, cujo valor eleva-se nas cidades pelo alto nível de concentração de pessoas e atividades” (SPOSITO, 2005, p. 73).

De fato, percebeu-se uma contribuição do governo para que a população tivesse acesso à moradia, pois é consabido que nem todos possuíam ou possuem condições de arcar com as despesas para a aquisição do imóvel e acabavam procurando alternativas para a sua moradia e de sua família. O poder público mesmo fomentando o crédito imobiliário não resolveu a questão de maneira adequada, fato que fez com que as ocupações irregulares tivessem início juntamente com o processo de urbanização das cidades.

Com o advento da Constituição Federal em 1988 e com o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2004, regulamentando os artigos 182 e 183 da Carta Política, tivemos um marco legislativo para a implementação de diretrizes estatais afirmativas<sup>54</sup> na promoção da regularização fundiária urbana e na promoção da moradia adequada, por consequência<sup>55</sup>.

Em que pese a existência do mandamento legal da Lei 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano, este instrumento passou a prever requisitos para o loteamento ou desmembramento do solo urbano, aplicável a situações futuras e para regularizações de parcelamentos promovidas pelo próprio loteador não sanando o problema das ocupações irregulares das cidades pela população carente. Qualquer outra questão não abrangida pela norma cabia especificamente aos municípios regularem.

Ainda que tenha sido constatada a necessidade de uma legislação específica em âmbito federal tratando a regularização fundiária urbana e os modos de se operacionalizar tal questão, incluindo instrumentos que possibilitassem resolver os problemas envolvendo assentamentos ilegais, tal diploma legal somente foi editado com

---

<sup>53</sup> “O período entre a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, e a promulgação da Constituição de 1988, é tido como falta de identidade e de continuidade nas políticas habitacionais, desarticulação institucional, ausência de planejamento estratégico de âmbito nacional e redução dos recursos aplicados em programas de provisão de moradias de interesse social. Tem-se, de maneira fragmentada, algumas iniciativas importantes promovidas por Governos Estaduais e Municipais, baseadas em mutirões e cooperativas e financiados com recursos orçamentários próprios. No geral, parcela significativa da população urbana continuou a resolver seus problemas de moradia por vias informais, adquirindo lotes clandestinos, precariamente urbanizados, construindo por eles mesmos, na maioria das vezes sem assistência técnica necessária, suas habitações, com materiais adquiridos em pagamentos parcelados a juros exorbitantes”. (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 152 e 153).

<sup>54</sup> “A esfera positiva demanda prestações estatais jurídicas e materiais, como a garantia do acesso irrestrito a moradia”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 287).

<sup>55</sup> “Frente à crescente urbanização, generalizada em todos os países, os governos passaram a editar normas na tentativa de ordenar o uso e a ocupação do solo, com marcante preocupação pela moradia digna”. (VENOSA, 2011, p. 173).

a publicação da Lei n. 11.977/2009<sup>56</sup>, que posteriormente foi parcialmente revogado pela Lei 13.465/2017.

Podemos então afirmar, que a regularização fundiária urbana consistente em medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais que visam a regularização de assentamentos irregulares possibilitando a titulação dos ocupantes de áreas e garantindo assim o direito social à moradia<sup>57</sup>.

A Lei n. 11.977/2009, além de criar o Programa Minha Casa, Minha Vida também criou mecanismos que possibilitaram a transformação dos espaços urbanos<sup>58</sup> irregularmente ocupados, trazendo estas pessoas para a legalidade por meio de um processo de titulação das áreas ocupadas, havendo assim o reconhecimento jurídico da propriedade.

Os principais mecanismos criados por tal marco legislativo para a titulação<sup>59</sup> da pessoa que ocupa dado espaço urbano foram a demarcação urbanística e a legitimação de posse, o primeiro ocorrendo por um procedimento administrativo voltado a demarcar o imóvel público ou particular definindo limites, área, localização e confrontantes e principalmente em identificar os ocupantes daquele espaço qualificando a posse ali exercida, ato contínuo identificada a pessoa, o tempo e a natureza da posse lhe é concedido o título com tais circunstâncias.

---

<sup>56</sup> A Lei nº 11.977/2009 traz consigo uma sistemática diferenciada para o procedimento registral de imóveis a serem adquiridos por meio dos expedientes de fomento à moradia congregados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PEREIRA, 2014).

<sup>57</sup> “O direito a moradia traduz necessidade primária do homem, condição indispensável a uma vida digna e complemento de sua personalidade e cidadania. Atua com eficácia normativa imediata, tutelando diretamente situações jurídicas individuais. E muito mais do que simplesmente o “direito a casa própria”, pois, como direito fundamental de segunda geração (ou dimensão), envolve a necessidade do Estado de cumprir obrigações de fazer, centradas na prática de políticas públicas capazes de garantir um abrigo adequado, decente e apropriado a quem necessita de um mínimo vital”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 97).

<sup>58</sup> “Além das modalidades judiciais expostas, a Lei 11.977/2009 – conhecida como Lei Minha Casa, Minha Vida – instituiu modalidade de usucapião administrativa ou extrajudicial, a ser efetivada no Cartório de Registro de Imóveis, dispensando demanda judicial. Nesse contexto, é possível que o Poder Público legitime a posse de ocupantes de imóveis públicos ou particulares, nos termos do art. 59 da norma, aqui antes exposto (“A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia”). (TARTUCE, 2014, p. 843-844).

<sup>59</sup> “Portanto, afirma-se a efetividade da desapropriação privada, como instrumento jurídico de promoção do direito especial de personalidade a moradia, garantindo -se a segurança da posse, sobretudo em espaços de exclusão urbana. Este modelo jurídico não proporciona violações do ordenamento jurídico, não incentiva invasões fundiárias; pelo contrário, protege a confiança daqueles que, pacificamente, exercem a posse-moradia em contraponto a manifesta inercia do proprietário”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 94).

Os títulos de legitimação de posse<sup>60</sup> conferidos pelo poder público eram títulos hábeis a serem registrados na respectiva serventia imobiliária atraindo à pessoa detentora de tal direito todos os benefícios que uma situação de formalidade é capaz de originar como, por exemplo, sua cessão a terceiro.

O detentor do título de legitimação de posse poderia após cinco anos de promovido o seu registro solicitar ao oficial daquela serventia de imóveis a conversão do registro da legitimação de posse em propriedade, tal previsão legal acabaria por criar a usucapião administrativa, onde não há a intervenção do poder judiciário no processo de reconhecimento de propriedade.

Todo esse procedimento, mesmo que ocorrendo de forma gratuita, se demonstrou cheio de formalidades, exigindo dos ocupantes, além da espera de um tempo relativamente longo, atos posteriores com a entrega de documentos como certidões e declarações como requisitos obrigatórios para a conversão da legitimação de posse em propriedade.

Ocorre que a condição sociocultural da grande maioria das pessoas envolvidas em processos de regularização fundiária evidencia que elas são as que mais carecem de uma maior proteção estatal e efetiva implementação de políticas públicas promocionais, o que não vinha ocorrendo de modo adequado com a nova legislação, que ao tentar conceder o acesso à moradia e a regularização de espaços urbanos desordenados, optou por criar requisitos visando à segurança do procedimento pesando a balança para o lado oposto da promoção do direito social em voga, qual seja a moradia.

Diante de tal quadro, buscando um maior alcance nos instrumentos relativos à regularização fundiária urbana, e ainda a simplificação dos procedimentos em determinados casos, foi editada a Lei n. 13.465/2017, que revogou expressamente toda a sistemática de regularização tratada na Lei n. 11.977/2009, e passou a prever outros mecanismos facilitadores no processo de ordenação do solo urbano de modo a conceder aos ocupantes de áreas irregulares títulos de reconhecimento de posse ou de propriedade que legitima a situação encontrada.

Pensada como verdadeiro microssistema regulamentador da regularização fundiária, tal diploma legal trouxe inúmeros conceitos aplicáveis aos processos de

---

<sup>60</sup> “Em circunstâncias tais, a posse insere-se entre os direitos da personalidade, na medida em que concede efetividade ao direito social à moradia (artigo 6.º da Constituição Federal de 1988) e oportuniza, ao cidadão, acesso a bens vitais mínimos capazes conferir dignidade à pessoa humana (artigo 1.º, inciso III, da Constituição Federal), fomentando, consequentemente, o desenvolvimento da entidade familiar”. (TARTUCE, 2014, p. 339).

regularização, procedimentos a serem adotados para tanto, assim como princípios norteadores de toda a atuação estatal na busca da legalização de assentamentos irregulares.

Dentre os instrumentos trazidos pela Lei n. 13.465/2017, destacamos a chamada Legitimação fundiária, que de acordo com o texto legal (art. 23, caput).

constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.<sup>61</sup>

A regularização fundiária urbana (Reurb), ganhou novos contornos com a edição da nova legislação de regência, dividindo-se em regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), das quais trataremos em seguida.

### **5.1 Regularização fundiária de interesse social**

De início, vale ressaltar que com a edição da Lei 13.465/2017, os Municípios ganharam papel de destaque no âmbito dos procedimentos afetos à regularização fundiária, cabendo a tais entes federativos analisar e classificar o tipo de regularização fundiária a ser realizada caso a caso, conforme previsão contida no art. 30, I, da referida lei.

Assim, dentre os atores envolvidos no processo, os Municípios possuem a função mais ativa, cabendo-lhes operacionalizar todo o procedimento da regularização fundiária urbana, a começar pela definição da espécie a ser empregada em cada caso.

A regularização fundiária de interesse social, nos termos do art. 13, I, da lei de regência<sup>62</sup>, é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.

Assim, conforme já destacamos, caberá ao Município analisar o enquadramento do projeto de regularização fundiária nesta espécie ou não, valendo-se, para tanto, de

---

<sup>61</sup> BRASIL, 2017, *online*.

<sup>62</sup> Lei 13.465 de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017, *online*).



critério socioeconômico da população beneficiada, que, se for considerada de baixa renda, poderá usufruir dos benefícios trazidos por tal modalidade.

Dentre os aspectos benéficos para os beneficiários dessa modalidade de regularização, podemos destacar a diminuição dos custos para implementação, com o custeio do projeto e infraestrutura essencial, quando necessária, pelo poder público municipal, e também com a isenção de emolumentos quando do registro perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Ademais, aspecto extremamente relevante, e que merece destaque, o enquadramento em tal modalidade foi facilitado com a edição da nova lei, pois para caracterizar a regularização como de interesse social, agora basta o reconhecimento formal pelo Município, aliado com a comprovação da ocupação predominante por população de baixa renda.

## **5.2 Regularização fundiária de interesse específico**

Analisada a documentação contida no requerimento de regularização fundiária, caso o ente municipal verifique não ser o caso de Reurb-S, adotará, por critério residual, as normas atinentes à Reurb-E, conforme já estava previsto na Lei 11.977/99.

A principal diferença entre ambas, é que a Reurb-S se destina a atender situações em que esteja envolvida população predominantemente de baixa renda, ao passo que a Reurb-E será aplicável às demais hipóteses de regularização fundiária urbana.

## **5.3 Legitimação fundiária e o direito de propriedade**

Estabelecida a premissa de que o direito à propriedade somente é assegurado se ela atender a sua função social<sup>63</sup>, princípio também iluminador da regularização fundiária, passamos a analisar o novel instituto da legitimação fundiária frente ao eventual direito de proprietários das áreas objeto de regularização.

Conforme já assentamos anteriormente, a Lei n. 13.465/2017 previu a chamada Legitimação fundiária, que de acordo com o texto legal (art. 23, *caput*), “constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou

---

<sup>63</sup> “Como se observa, o acesso a moradia pode ser contraposto ao direito de propriedade, pelo fato de ela não cumprir a sua função social”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 112).

possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016”.

Assim, a lei trouxe a lume uma nova forma de aquisição originária de propriedade, bastando que o beneficiário estivesse no imóvel em determinada data, configurando a chamada “situação consolidada”, possuindo como pano de fundo a garantia de um direito além da propriedade propriamente dita<sup>64</sup>.

Muito embora tenham surgido críticas ao novel instituto jurídico, sob a alegação de que pode configurar ofensa ao direito de propriedade, nos posicionamos com aqueles que não entendem desta maneira, uma vez que a ideia que parece orientar o surgimento da legitimação fundiária no nosso ordenamento jurídico é ampliar o acesso à propriedade aos menos favorecidos, facilitando a legalização de situações de fato já consolidadas no tempo.

Já existe previsão de perda da propriedade pelo não uso, como nos casos da usucapião, sendo que a legitimação fundiária está apenas ampliando as hipóteses de perda da propriedade pelo não uso, em consonância com a diretriz de que ela só será legítima quando atender a sua função social.

A possibilidade de reconhecimento do direito de propriedade com a legitimação fundiária poderá atingir tanto imóveis particulares quanto imóveis públicos, uma vez que na Reurb-S a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão reconhecer tal direito aos ocupantes de unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado.

Assim, o que vemos com esse instrumento jurídico, é mais uma ferramenta para impedir ou ao menos diminuir a incidência da especulação imobiliária no âmbito urbano, possibilitando o acesso à moradia a um maior número de pessoas, que já estejam dando função social àquela área, anteriormente inutilizada ou subutilizada, seja ela privada, ou até mesmo pública, em uma clara valorização do direito social à moradia, em detrimento do eventual direito de propriedade existente sobre tais bens.

## CONCLUSÃO

---

<sup>64</sup> “A moradia é um dos bens que integram a situação existencial de qualquer pessoa. O papel da função social em relação a moradia é o de conceder a um espaço de vida e verdade a todo ser humano, independente da questão da propriedade, pois esta se prende a patrimonialidade e a titularidade”. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 78).

O objetivo do presente trabalho foi fazer uma análise do direito à moradia e do direito de propriedade dentro do tratamento legal que recebe em diversos ordenamentos jurídicos, bem como verificar como se deu o surgimento dos problemas relacionados à inadequada ordenação urbana no Brasil.

Buscamos traçar um breve histórico legislativo da questão urbanística em nosso país, com ênfase para os instrumentos jurídicos que foram surgindo ao longo do tempo para solucionar a ausência de um planejamento urbano adequado.

Dentro desse contexto, também analisamos a forma como é tutelado o direito de propriedade no Brasil, e seu afastamento episódico frente ao direito à moradia, sobretudo no âmbito da regularização fundiária urbana.

Analisamos algumas alterações trazidas pela lei 13.465/2017, legislação que passou a tratar de modo sistemático a regularização fundiária em nosso país, e como forma de implementar o direito constitucional à moradia, criou a figura jurídica da legitimação fundiária.

Assim, concluímos que o instituto da legitimação fundiária passa a configurar importante instrumento de que pode se valer o poder público para dar função social à propriedade urbana, legalizando situações fáticas de pessoas que estavam à margem da sociedade, e passarão a contar com a proteção estatal do seu direito à moradia, e agora também do seu direito de propriedade.

O direito à moradia é uma garantia a mais ao cidadão dentro de um Estado que lhe garanta um dos aspectos mínimos existenciais não devendo ser sobrepujado pela também garantia constitucional de propriedade, tendo em vista sua maior abrangência de proteção do que a feição individualista da proteção da propriedade e, justamente por este aspecto, é funcionalizada pelo dever de solidariedade da função social da propriedade que traz o direito fundamental de propriedade a um patamar de solidariedade em contrapartida ao enfoque individual e já ultrapassado.

A regularização fundiária é apenas e mais um instrumento de efetividade de mecanismos promocionais estatais que visam o cumprimento de modelos assecuratórios de uma existência digna, socialmente justificada em princípios sociais e da proteção de necessidades fundamentais do ser humano.

## **REFERÊNCIAS**

AJONU. *ONU-Habitat*. [s.l.], 2012. Disponível em: <<https://ajonu.org/2012/10/17/onu-habitat/>>. Acesso em: 24/04/2018.

ARGENTINA. Constituição (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 1994. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Nacion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf)>. Acesso em: 20/04/2018.

BBC. *O antes e o depois do prédio que pegou fogo e desabou em São Paulo*. [s.l.], 1 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43970282>>. Acesso em: 11/05/2018.

BÉLGICA. Constituição (1970). *Belgium – Constitution*. Bruxelas, 1970. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21393-21394-1-PB.htm>>. Acesso em: 20/04/2018.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20/04/2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/04/2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 21/04/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>. Acesso em: 21/04/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 21/04/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.977 de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 21/04/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, 2017.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 21/04/2018.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial*. In: Direito e Justiça. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan/jun, p. 77-90, 2012. ISSN-L 0100-9079.

COLÔMBIA. Constituição (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 1991. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acesso em: 20/04/2018.

ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESPANHA. Constituição (1978). *Constitución Española*. Madri, 1978. Disponível em: <[http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf)>. Acesso em: 20/04/2018.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil – Direitos Reais – vol. 5*. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

FURTADO, Carlos Ribeiro. *Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação*. In: Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, p. 341-364, Nov. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962014000200341&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000200341&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01/05/2018.

GGN. *POLÍCIA de Alckmin transforma reintegração em palco de guerra*. 17 set. 2014. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/policia-de-alckmin-transforma-reintegracao-em-palco-de-guerra>>. Acesso em: 11/05/2018.

HAITI. Constituição (1987). *Constitution of Haiti*. Porto Príncipe, 1987. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/en/hti/en\\_hti-int-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/en/hti/en_hti-int-const.html)>. Acesso em: 20/04/2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais - Informações Territoriais*. [s.l.], [s.d.]. 23 slides, color. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em: 10/05/2018.

IRÃ. Constituição (1979). *Constituição da República Islâmica do Irã*. Teerã, 1979. Disponível em: <<http://pt.brasilia.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=424&pageid=28469>>. Acesso em: 20/04/2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de direito constitucional* - v. 1. 2. ed. São Paulo. Saraiva. 2012.

MARX, Karl. *Capital*. Chicago: Charles H. Kerr and Co., 1909. v. 1.

MELLO, Cleyson de Moraes; MOREIRA, Thiago. *Direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MÉXICO. Constituição (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cidade do México, 1917. Disponível em: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)>. Acesso em: 20/04/2018.

MILANO, Giovanna Bonilha; PONTES, Daniele Regina. *Direito civil constitucional. A ressignificação da função dos institutos fundamentais do direito civil contemporâneo e suas consequências. Propriedade: a invenção da irregularidade*. Florianópolis: Conceito editorial, 2014.

NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil - Direito das coisas – vol. 4*. 7. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014.

PEREZ, Jesús González. *La dignidade de la persona*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 1986.

PORTUGAL. Constituição (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 20/04/2018.

RAMOS, Paulo Fernando Duarte. ROCHA, Fabiola Regina da. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: a utilidade como limite da apropriação do solo urbano e os requisitos para sua implementação*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário, p. 65-80, 01 jun. 2008.

RIOS, Arthur. O novo bem de família no direito brasileiro. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio. *Direito registral - Registro imobiliário: modificação na propriedade*. In: Doutrinas essenciais, v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 43-67, 2011.

RUSSIA. Constituição (1993). *The Constitution of the Russian Federation*. Moscou, 1993. Disponível em: <<http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm>>. Acesso em: 20/04/2018.

SERRANO JÚNIOR, Odone. *Direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Originalmente apresentada como dissertação de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011. Curitiba, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Contexto, 2005.

SUÉCIA. Constituição (1975). Constitution of Sweden. *The Instrument of Government*. Estocolmo, 1975. Disponível em: <[http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file\\_id=267691](http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=267691)>. Acesso em: 20/04/2018.

TARTUCE, Flavio; SIMÃO, José Fernando. *Direito civil: direito das coisas – vol. 4*. São Paulo: Método, 2008.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas – vol. 4*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. v. 4.

UNITED NATIONS. Office of the high commissioner. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 20/04/2018.

UNIVERSITY COLLEGE LONDON. *How Ruth Glass shaped the way we approach our cities*. Londres, 2015. Disponível em: <<http://www.ucl.ac.uk/urbanlab/news/ruth-glass-seminar>>. Acesso em: 01/05/2018.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais – vol. 5*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011.