

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, APLICABILIDADE DA LEI Nº 13.465/2017 E O USO DE OUTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

URBAN FUNDING REGULARIZATION, APPLICABILITY OF LAW No. 13,465 / 2017
AND THE USE OF OTHER NORMATIVE INSTRUMENTS

Bernadete Bacellar do Carmo Mercier¹

José Marques Carriço²

Resumo: Este trabalho tem como foco a regularização fundiária urbana, especialmente em projetos de urbanização de núcleos irregulares, de forma a proporcionar a dignidade humana, a despeito da grande dificuldade por que passam as cidades, sem recursos humanos e financeiros para garantir tão importante direito. Assim, objetiva-se analisar qual o instrumento mais adequado a ser utilizado para atingir esta finalidade. Outra questão relevante a ser abordada para a conclusão almejada é a inovação legislativa aportada pela Lei Federal nº 13.465/2017, que trouxe algumas facilidades, mas também vulnerabilidade para as terras públicas, que somada à falta de um cadastro único nacional de beneficiários de unidades habitacionais de interesse social, impossibilita que o Poder Público, tenha total controle dos já assistidos. Como consequência, traz riscos à isonomia no atendimento da população de baixa renda, pois algumas famílias retornam às condições de precariedade, por terem negociado a unidade recebida, e a falta de cadastro possibilita que possam ser novamente beneficiárias em detrimento de outras que ainda não foram. Além disso, as terras públicas utilizadas para regularização fundiária podem perder sua função social. Utiliza-se o método dedutivo, apoiado na doutrina jurídica e urbanística-ambiental, assim como da legislação nacional, em pesquisa qualitativa. Com o presente o estudo, por meio da análise dos institutos legais disponíveis, visa-se possibilitar a escolha do instrumento mais adequado, o que poderá ser determinante para o sucesso do projeto de regularização fundiária urbana, bem como para a garantia da função social das terras públicas e para o ordenamento da cidade.

Palavra-chaves: Direito à Cidade. Regularização Fundiária Urbana. Terras Públicas. Habitação de Interesse Social. Legislação Urbanística.

Abstract: This article focuses on urban land regularization, especially in urbanization projects of irregular nuclei, in order to provide human dignity, despite the great difficulty that cities go through, without human and financial resources to guarantee such an important right. Thus, the objective is to analyze which instrument is most appropriate to be used to achieve this purpose. Another relevant issue to be addressed for the desired conclusion is the legislative innovation provided by Federal Law No. 13,465 / 2017, which brought some facilities, but also vulnerability to public lands, which added to the lack of a single national registry of beneficiaries of housing units of social interest, makes it impossible for the Public Power to have full control of those already assisted. As a consequence, it brings risks to isonomy in

¹ Advogada. Mestre em Direito. Doutoranda do Programa *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Professora Titular de graduação de Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional I da Universidade Santa Cecília. Secretária de Assuntos Jurídicos da Prefeitura Municipal de São Vicente. bernadetebacellar@gmail.com

² Arquiteto e Urbanista. Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Docente e Pesquisador do Programa *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Católica de Santos. Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura de Santos. jmc10557@gmail.com; jose.carrico@unisantos.br

serving the low-income population, as some families return to precarious conditions, due to having negotiated the unit received, and the lack of registration allows them to be beneficiaries again at the expense of others that have not yet been. In addition, public land used for land tenure regularization may lose its social function. The deductive method, supported by legal and urban-environmental doctrine, as well as national legislation, is used in qualitative research. With this study, the analysis, through the analysis of the available legal institutes, aims to enable the choice of the most appropriate instrument, which may be decisive for the success of the urban land regularization project, as well as for guaranteeing the social function of the public land and city planning.

Keywords: Right to the City. Urban Land Adjustment. Public lands. Housing of Social Interest. Urban Legislation.

1 INTRODUÇÃO

Muitas Cidades do Brasil enfrentam grandes problemas com a ocupação urbana desordenada e com o déficit de habitações voltadas à população de baixa renda, que dependem de programas governamentais para sua produção. A imensa desigualdade social instalada no país, reconhecida no art 3º da Constituição Federal, que impede que milhões de famílias exercem seu direito à moradia digna e a falta de programas nacionais voltados à habitação de interesse social visando diminuir essa desigualdade, com acesso à água potável, esgotamento sanitário e outros serviços, agrava mais e mais essa situação nas cidades, o que nesses tempos de pandemia escancara as necessidades prementes dessa sofrida população de baixa renda. De outro lado, em época de crise econômica, como a que passa o país, agravada pela calamidade sanitária mundial, desencadeia-se a perda de postos de trabalho, e com o desemprego, como única alternativa, resta para muitos a ocupação irregular da terra urbana, em condições precárias de moradia.

Por outro lado, o sistema normativo brasileiro vem se renovando, buscando facilitar a regularização fundiária urbana, com a instituição de novos instrumentos, cada vez mais objetivando otimizar todo o processo. E com o estudo desses institutos os técnicos da administração pública poderão decidir sobre melhor solução para cada caso, para dar efetividade à intervenção urbana, mas garantindo a função social das terras públicas e a isonomia a quem necessite dessa prestação positiva estatal.

Assim, este artigo se propõe a analisar diversos dos instrumentos legais que possibilitam a Regularização Fundiária Urbana, voltada para a população de baixa renda, percorrendo o sistema normativo desde os dispositivos constitucionais às normas infraconstitucionais. Primeiro foram analisadas as normas anteriores à Constituição de 1988, recepcionadas pela mesma e depois as já editadas sob a égide desta Constituição, com objetivo de contribuir para a melhor escolha, pelo agente público, do instrumento jurídico, cujo objeto seja a regularização fundiária voltada ao interesse social, garantindo dignidade aos seus beneficiários, mas considerando a diferença entres

as milhares de cidades brasileiras e a proteção à terra pública, para que não tenha sua finalidade desviada ou caso o tenha, possa ser retomada.

E essa reflexão se faz necessária, porque a inovação legislativa trazida pela Lei Federal nº 13.465/2017, que trouxe facilidades para a regularização fundiária, realizada em grande parte das vezes em terras públicas, traz também vulnerabilidade para esses bens. Isto porque, se somada a falta de sustentabilidade de projetos de urbanização ou a crises econômicas, muitos dos beneficiários não conseguem arcar com tarifas, taxas e impostos incidentes sobre a propriedade regularizada, negociam a unidade recebida e retornam às condições de precariedade. Com isso, a terra pública perde sua função social de atender famílias de baixa renda. Para solucionar essa questão, se faz necessária a escolha de instrumentos jurídicos que garantam o direito a moradia regularizada, mas que também garantam a retomada do bem público em caso de desvio de finalidade.

Dessa forma, inicia a primeira seção com a discussão dos dispositivos constitucionais, e seus valores, que fundamentam e propiciam a Regularização Fundiária com foco no Interesse Social, a partir de 1988.

A segunda seção discorre sobre as soluções previstas na legislação infraconstitucional anterior à Carta Magna, que foram por ela recepcionadas e que desenvolveram importante papel na questão fundiária de interesse social, e como ainda vigentes, podem contribuir para tanto.

Na terceira seção, verifica-se a legislação infraconstitucional relacionada à regularização fundiária voltada ao interesse social, produzida posteriormente a Constituição Federal, que trouxe inovação legislativa na matéria, discutindo-se seus pontos positivos e negativos.

O último tópico propõe um enfoque especial em instrumentos para regularização fundiária e que melhor protegem as terras públicas e sua função social, bem como possíveis soluções, que o planejamento metropolitano pode trazer, visando promover habitação de interesse social.

Metodologicamente, procedeu-se à pesquisa qualitativa, apoiando-se na legislação nacional pertinente, e na doutrina jurídica e urbanística-ambiental, por meio de bibliografia selecionada, e fontes jurídicas e urbanísticas, pelo método dedutivo.

2 PRINCÍPIOS E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Em seu art. 21, a Constituição Federal estabelece a competência material da União e dentre as elencadas, em seu inciso XX, a de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano,

inclusive habitação e saneamento básico. No art. 23, estabelece a competência comum (também material), da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nos incisos IX e X deste dispositivo, estabelece a competência de promover programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o combate das causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Atribui, ainda, aos Estados-Membros, a competência residual, no art. 25, § 1º, estabelecendo que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, e pelo § 3º poderão instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No que tange ao Município, exclusivamente, estabelece no art. 30, a competência para legislar sobre qualquer assunto de interesse local; a de suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual; promover, no que couber, o ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Tendo a Constituição Federal estabelecido a prevalência nos assuntos específicos de interesse local, seguindo diretrizes federais, necessária se fará a análise de toda a legislação federal infraconstitucional sobre o tema. Porém, antes disso, é importante destacar alguns Princípios Constitucionais e regras que nortearão a escolha municipal do caminho a seguir.

À vida digna, maior bem jurídico protegido por nosso ordenamento, necessita que seja garantido o direito, também fundamental, à moradia também digna, que passou a ser previsto na Carta Magna a partir do ano 2000, por meio de emenda constitucional. Muitas cidades brasileiras não conseguem garantir esse direito a todos os seus habitantes, e juntamente com as questões econômicas que provocam a grande desigualdade social, em seus territórios se formam muitos assentamentos precários, com moradias insalubres, na maior parte sem infraestrutura, em posses irregulares e em áreas de preservação ambiental, sem proporcionar sadia qualidade de vida e a dignidade visada pela nossa Constituição Federal. Desse modo, as cidades precisam reurbanizar esses assentamentos precários, com a regularização fundiária desses espaços.

Para fundamentar a reurbanização de assentamentos urbanos de habitação de interesse social e sua regularização fundiária, importante mencionar pelo menos cinco Princípios Constitucionais: o Democrático, o da Dignidade da Pessoa Humana, o da Igualdade, o da Supremacia do Interesse Público ao Particular, e do Desenvolvimento Sustentado. Lembrando que, especialmente antes do início do século XXI, por falta das diretrizes federais por meio de normas infraconstitucionais, a intervenção urbana tinha como fundamento os Princípios Constitucionais e os direitos fundamentais de igualdade (individual) e de saúde (social).

O Princípio Democrático, previsto no art. 1º, estabelece o Regime de Governo, a forma de aquisição e exercício de poder, que estabelece que todo poder emana do povo e só em seu

nome pode ser exercido. É o Regime que assegura o exercício dos direitos fundamentais, especialmente, no caso, direito à igualdade e à moradia, como também a participação popular direta e/ou representativa. Esse Regime tem seu fundamento na Soberania Popular e Dignidade da Pessoa Humana. Reputa-se como um dos mais importantes, pois se não fosse a sua influência em todo o sistema, em todas as escolhas políticas e filosóficas, garantindo todos os outros valores da sociedade brasileira, talvez os demais não estivessem positivados.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é tido como Sobreprincípio Constitucional, por influenciar e informar todos os demais Princípios e as normas do sistema normativo nacional. Afeta especialmente as normas que garantem direitos fundamentais, como os individuais e os sociais, como à moradia, à alimentação, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, dentre outros. Esse Princípio está previsto como fundamental no art. 1º da Constituição Federal e, como afirma Nunes (2010, p.45), “funciona como princípio maior para a interpretação de todos os direitos e garantias conferidos às pessoas”.

O Princípio da Igualdade, previsto na Constituição, refere-se tanto a igualdade formal como a material, explica Silva (2019). A formal está prevista no *caput* do art. 5º, e em seu inciso I, que dispõe que todos são iguais perante a lei, sem admitir qualquer distinção, e especialmente entre homens e mulheres, que são iguais enquanto pertencentes à mesma espécie, nascidos iguais em direitos e deveres. Também prevê a igualdade material, pois não fecha os olhos para a realidade, ignorando as desigualdades sociais, o que faria aumentar tais desigualdades, e as reconhece nos objetivos do Estado, no artigo 3º, visando diminuí-las e erradicar a pobreza. Portanto, o art. 5º deve ser interpretado de forma sistêmica, em conjunto com outros dispositivos constitucionais, como: o art. 3º, incisos III e IV, que reconhece as desigualdades sociais do país; o art. 6º que prevê os direitos sociais para todos, e com isso a igualização de oportunidades; o art. 7º, incisos XXX e XXXI, que impõe tratamento igualitário no trabalho, sem qualquer discriminação; o art. 170 estabelecendo que a ordem econômica objetiva a redução das desigualdades sociais; o art. 193 que dispõe que a ordem social busca justiça social; o art. 196 assegurando saúde para todos; e o art. 205 que prevê o direito à educação para todos, necessária ao desenvolvimento da pessoa. Assim, o Princípio da Igualdade que deve estar presente nas normas e na atuação estatal é o Princípio da Igualdade formal e material, reconhecendo desigualdades e procurando atenuá-las, até sua total erradicação.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público ao do Particular tem como fim principal fazer prevalecer o primeiro ao segundo, ou seja, a execução do interesse de uma coletividade e

por isso tal princípio confunde-se com as finalidades do Estado. Este princípio está presente em todas as regras do direito público, implícito em muitas regras constitucionais, pelo qual o interesse público se sublima em detrimento ao individual, pois nele encontramos o interesse da coletividade, e que se confunde com a própria razão de ser do Estado. Mello (2000, p. 57) esclarece que o interesse público “constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social”. Sempre que houver conflito entre um interesse particular e o interesse público esse prevalecerá. Deve estar presente na elaboração da lei, em sua execução e também em sua aplicação ao caso concreto, e muitas vezes necessário na intervenção urbana, especialmente em assentamentos irregulares, onde muitas vezes se fazem necessárias remoções de moradias, ou para garantir acesso aos demais ou para preservação ambiental, ou até em benefício das próprias pessoas removidas.

Por fim, o Princípio do Desenvolvimento Sustentado, previsto no art. 225, que impõe a manutenção das atividades humanas com a garantia de boa relação entre os homens, e entre eles e seu meio ambiente, para que se possa oferecer também às futuras gerações a oportunidade de desfrutar os mesmos recursos naturais de que hoje dispomos. O ser humano pode procurar seu progresso econômico, científico e social, como também dos núcleos urbanos, o meio ambiente artificial, sem com isso inviabilizar a vida futura com dignidade, servindo como parâmetro da atividade econômica e do crescimento urbano. Lembrando, ainda, que uma das causas da poluição ambiental é a miséria, para a qual se deve buscar solução, inclusive com a intervenção em assentamentos irregulares, devendo esse Princípio ser aplicado, também, nos pós-ocupação das intervenções urbanas de interesse social, possibilitando que as famílias permaneçam em suas moradias.

Granziera (2011, p. 60) orienta que não bastam, para efetividade desse Princípio, as normas protetoras do meio ambiente, pois se fazem necessários “mecanismos institucionais de controle das atividades” que a Administração Pública, por meio do poder de polícia, deve exercer, fiscalizando e aplicando penalidades quando necessárias. Rei (2017, p. 32, tradução dos autores³), ao referir-se ao Direito Ambiental Internacional e seus novos atores, afirma que Direito e Ciência devem andar juntos, posto que para a “melhoria do meio ambiente e da dignidade da vida”, para gerações presentes e futuras (transgeracional), devem se dar em harmonia com o conhecimento científico, o que se aplica à intervenção urbanística, visando à proteção do meio ambiente e a garantia de moradia.

Ainda no âmbito da Constituição Federal estão previstos os direitos fundamentais, que a

³ “to the improvement of the environment and the dignity of life”.

intervenção urbanística em assentamentos precários e a regularização fundiária visam garantir, entre os quais os individuais: à vida digna, à privacidade, à igualdade⁴, à liberdade, e mesmo o direito à propriedade, que ficou delimitado, sendo-lhe retirado o caráter absoluto, posto que deve cumprir sua função social. Também alguns dos direitos fundamentais sociais são estreitamente ligados e garantidos com a intervenção nos assentamentos precários e com a regularização fundiária: à moradia digna, à saúde, ao lazer, à educação, à proteção aos desamparados e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os direitos fundamentais são interdependentes, sendo os direitos sociais prestações positivas do Estado.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 26 iniciou no Senado, com o nº 601-A, em 19 de junho de 1996, por autoria do Senador Mauro Miranda. Mercier (2018) explica a influência que a Agenda Habitat, fruto da Conferência das Nações Unidas em Istambul, em 1996, teve na propositura dessa emenda constitucional. Consta da justificativa do Senador proponente, que o Brasil, enquanto relator da Agenda Habitat, teve a “difícil tarefa” de se justificar perante alguns países, como o Japão, Estados Unidos e Coreia, que foram contra a inclusão da expressão “direito à moradia”, o porquê que, em sua própria Constituição (do Brasil), não havia reconhecido esse direito, que se queria declarar como fundamental na Conferência⁵. Assim, por essa razão, pela mobilização social e pela nossa necessidade de resolver a situação crítica das cidades e seus assentamentos urbanos, o proponente acreditava urgente esse reconhecimento pelo sistema do direito pátrio.

Como já referido acima, sendo o direito à moradia um direito fundamental social, caracteriza-se por ser prestacional, ou seja, o Estado deve prestá-lo positivamente, prestação essa vinculada à destinação e redistribuição. É formatado pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o que significa que a moradia deve ter dimensões adequadas, condições de higiene e conforto, ser salubre, com água potável, esgotamento sanitário, luminosidade e ventilação, preservar a intimidade pessoal e familiar.

A moradia por si só, exerce uma grande influência na concretude de outros direitos fundamentais, especialmente sobre o direito à vida digna, à privacidade, à liberdade, à educação, ao lazer, à saúde e ao convívio familiar às crianças, adolescentes, jovens e idosos.

A Constituição Federal prevê no seu art. 182, do Capítulo da Política Urbana, que é o Município, o ente federativo competente para executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, tendo como instrumento básico o Plano Diretor, conforme consta seus

⁴ Que de tão importante é também Princípio, como acima exposto.

⁵ Conferência Habitat II, da Organização das Nações Unidas, realizada de 03 a 14 de junho de 1996, em Istambul.

§§ 1º e 2º, por meio de lei municipal, o qual além de fixar essa política, também deve prever a função social da propriedade urbana.

O art. 183 prevê a possibilidade da configuração de usucapião urbano, o que somente pode ocorrer em terras particulares, com área até 250 m², para quem tiver utilizado por pelo menos cinco anos para moradia ou de sua família, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, e em seus §§ 1º e 2º, refere-se não somente ao título de domínio resultante desse instituto, mas também à concessão de uso, direitos que não poderão ser reconhecidos mais de uma vez.

3 LEGISLAÇÃO FEDERAL RELACIONADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL ANTERIOR A 1988, RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No que se relaciona à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, anteriores à Constituição Federal, três diplomas legais podem ser citados: o Decreto-lei nº 271/67 alterada pela Lei nº 11.481/2007, a Lei nº 6.766/79 e o Decreto-lei nº 1.876/81.

O Decreto-lei nº 271/67, mesmo tendo sido alterado posteriormente por medidas provisórias, em 2006, em seu art. 7º já previa a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins de urbanização ou de interesse social, dentre outras finalidades. A lei Federal de 2007 incluiu mais algumas finalidades, como aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, e, especificamente, regularização fundiária de interesse social ou outras modalidades de interesse social. Contudo, mesmo antes dessa alteração, posterior a 1988, ao prever como finalidades a urbanização e o interesse social, já era autorizada medida de regularização fundiária de interesse social em assentamentos precários.

Os seus parágrafos preveem que a Concessão de Uso: pode ser contratada por instrumento público ou particular, ou mesmo por meio de termo administrativo; que o concessionário responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários; fruirá plenamente do imóvel para os fins estabelecidos no contrato; caso o concessionário der ao imóvel destinação diversa da avençada ou descumprir suas cláusulas, resolve-se a concessão, perdendo as benfeitorias; e, que a concessão poderá ser transferida por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária.

A Lei nº 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e prevê uma série de exigências como a infraestrutura básica, tamanho de lote, áreas verdes, institucionais e de circulação. Foi recepcionada pela Constituição Federal e alterada por diversos diplomas legais, sendo o mais importante para a regularização fundiária a Lei nº 9.785/99, que modificou o §1º do art. 4º, pois autorizou que legislação municipal definisse, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. Com isso os Municípios que tivessem Plano Diretor ou Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) delimitadas, poderiam estabelecer normas especiais de urbanização e flexibilizar os índices para loteamentos de interesse social nessas zonas, como áreas e testadas de lotes menores. A Lei 6.766/79 sofreu mais duas alterações, pela Lei nº 10.932/2004, que alterou apenas o art. 4º, sobre faixa não-edificável no entorno de dutos, e pela Lei nº 13.465/2017, posteriormente comentada.

O Decreto-lei nº 1.876/81, que também foi alterado por inúmeros diplomas legais, previa desde sua edição alguns casos de dispensas de pagamento de foro e laudêmios, e prevê, desde 1985, pela redação dada pela Lei nº 7.450/85, dentre esses casos de dispensa, também para as pessoas consideradas carentes, assim entendidas aquelas cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos, sem prejuízo do sustento próprio e de sua família. A Lei nº 11.481/2007 incluiu a expressão “ou de baixa renda”, além de pessoas carentes, porém, desde 1985, já havia permissão legal para não se cobrar das pessoas de baixa renda o foro ou laudêmio, quando a regularização fundiária se desse em áreas da União.

Esses três diplomas legais infraconstitucionais recepcionados pela Constituição de 1988, juntamente com suas disposições, mesmo antes das inovações legislativas a partir dos anos 2000, expostas a seguir, já possibilitavam a Regularização Fundiária de Interesse Social, dando ênfase às soluções por intermédio do instituto da concessão real de uso.

4 LEGISLAÇÃO FEDERAL RELACIONADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL PRODUZIDA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Após a inclusão do direito social à moradia no rol do art. 6º da Constituição Federal, e tendo a União competência de instituir diretrizes e normas gerais para o desenvolvimento urbano, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que

regulamenta o Capítulo da Política Urbana, que compreende os arts. 182 e 183 da Carta Magna.

O Estatuto da Cidade é portador de normas e institutos que têm em sua essência a ordem urbanística, estabelecendo um direito urbano-ambiental dotado de características peculiares, com fundamento na Carta Constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas complexidades e diferenças, respeitando a variedade dos milhares de núcleos urbanos do país.

Com o Estatuto da Cidade, o meio ambiente artificial, que compreende o espaço urbano construído ou habitável pelo homem, foi tutelado de forma imediata, sendo antes sua tutela prevista apenas na Constituição Federal, no art. 5º XXIII, que estabelece que a propriedade deve atender sua função social, assim como nos arts. 21, inciso XX, e 182, da Constituição Federal.

A norma regulamenta o art. 182, e está vinculada aos fundamentos e valores constitucionais, especialmente ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, e deixa bem claro, que o uso da propriedade passa a ser regulado, tendo em vista o bem comum, a segurança e o equilíbrio ambiental.

A propriedade urbana, afirma Fiorillo (2012, p. 18-19), “assume feição ambiental”, ou seja, inclui a ordem urbanística como direito difuso. Objetiva especialmente à moradia visando assegurar a dignidade da pessoa humana, regulando a propriedade urbana em benefício do bem coletivo, ficando “superada a dicotomia bens públicos X bens privados”. “A segurança e o bem-estar passam a orientar o uso da propriedade”, mas sem deixar de garantir a propriedade privada, prevista também constitucionalmente e própria do sistema econômico capitalista eleito pelo povo brasileiro através dos constituintes.

Saleme (2018, p. 13) afirma que “o Estatuto da Cidade e outras normas que o seguiram buscaram possíveis soluções, sobretudo objetivando a regularização fundiária de imóveis ocupados por pessoas de baixa renda”.

É justamente esse um dos grandes avanços do Estatuto da Cidade: garantir o maior acesso à moradia à população de baixa renda, o que infere na regularização do que antes era irregular e clandestino, tornando organizada a ocupação do solo, identificando os cidadãos, fazendo-os também contribuintes, para gerar mais recursos e menos problemas ambientais para as cidades. Assim, espera-se que tais recursos sejam empregados na oferta de equipamentos urbanos, na extensão da rede de água e esgoto, na melhoria das vias de acesso etc., ampliando a oferta de infraestrutura e serviços públicos, para garantir uma vida mais sadia a todos e o “piso vital mínimo”, como denominado por Fiorillo (2013, p. 274) os direitos sociais fixados no art. 6º da Constituição Federal, e especialmente, garanta-os para as gerações futuras.

Assim o Estatuto da Cidade é diploma legal editado para a ordenação das Cidades e tem

como uma das funções precípua garantir moradia para a população de baixa renda e sua regularização, bem como garantir o cumprimento da função social da propriedade.

O art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 dispõe que a “Política de Desenvolvimento Urbano” deve ter por objetivos o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar coletivo, da mesma forma que o art. 182 da Constituição Federal. O dispositivo estabelece que a política urbana deve garantir cidades sustentáveis, o direito à moradia provida de saneamento ambiental e infraestrutura urbana, com acesso aos demais serviços públicos e direitos sociais, tanto para as presentes, como para as futuras gerações. Esse artigo ainda detalha a competência constitucional que estabelece o art. 30 da Constituição, para ordenamento da propriedade e da Cidade.

O art. 4º do Estatuto previu alguns instrumentos para o desenvolvimento da política urbana, dentre os quais pode-se destacar os institutos jurídicos e políticos: zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; e usucapião especial de imóvel urbano.

As “Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS” ou “Zonas Habitacionais de Interesse Social - ZHIS”, como referido na seção anterior, podem ser estabelecidas pelo Município para funcionar como reserva de finalidade para áreas ainda não ocupadas, com normas especiais de urbanização para tais zonas. Em razão dos índices diferenciados nas áreas já ocupadas pela população de baixa renda, proporcionará, com maior viabilidade urbanística, a regularização fundiária.

A concessão de direito real de uso já era prevista no nosso ordenamento desde o Decreto-lei nº 271/67, como já mencionado, e já autorizava em seu art. 7º esse instrumento em terrenos públicos ou particulares, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins de urbanização ou de interesse social. Esse diploma, conforme consta no item 2, em uma de suas alterações, incluiu outras finalidades, como aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, e previu mais claramente como finalidade a regularização fundiária de interesse social.

A concessão de uso especial para fins de moradia inicialmente foi prevista nos arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade, que foram vetados, e por isso foi editada a Medida Provisória nº 2.220/2001, para tratar das ocupações em terras públicas, prevista no §1º do artigo 183 da Constituição Federal. Tais ocupações fariam jus à CUEM se tivessem ocorrido até 30 de junho de 2001, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua

família, desde que o ocupante não fosse proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Essa Medida Provisória foi alterada pela Medida Provisória nº 759/2016, depois convertida na Lei nº 13.465/2017, autorizando essa solução às ocupações ocorridas até 22 de dezembro de 2016, e não mais até 30 de junho de 2001. A Concessão de uso especial para fins de moradia também pode ser instituída de forma coletiva.

Com essa Medida Provisória ficou viabilizada a regularização fundiária em terras públicas, já que essas não poderiam sofrer ação judicial de usucapião, ao contrário da ocupação ocorrida em áreas particulares, por cinco anos ininterruptos, que poderá ser regularizada por meio de ação de Usucapião Especial de imóvel urbano, individual ou coletivamente, que é o terceiro instituto acima citado, conforme o art. 183 da CF, e disciplinado nos artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade. Para terras particulares também pode ser utilizada a concessão de direito real de uso - CDRU, conforme já exposto na seção anterior, a qual também está prevista no art. 4º do Estatuto da Cidade, como instrumento de política urbana.

Também o Código Civil, Lei nº 10.406/2002, no § 4º do art. 1.228, estabeleceu como uma das causas de perda de imóvel, se extensa área estiver na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de 05 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços que sejam considerados de relevante interesse social e econômico, valendo a sentença como título para registro (Usucapião coletiva).

Se houver necessidade da promoção de ações de Usucapião, o Município poderá ainda utilizar-se de outro instituto previsto no Estatuto da Cidade, o da assistência jurídica à população de baixa renda beneficiária do projeto, como preceitua o art. 4º, inciso V, alínea 'r'.

Além desses mecanismos voltados para Regularização Fundiária, o Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, prevê instrumentos importantes que poderão ser utilizados para Habitação de Interesse Social, como: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; e operações urbanas consorciadas.

Em 16 de junho de 2005, foi promulgada a Lei nº 11.124, procurando incentivar o planejamento urbano e produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Dispõe, essa Lei, sobre o “Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS” e cria o “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS” e institui seu Conselho Gestor. A norma prevê, em seu art. 2º, que esse Sistema tem por finalidade viabilizar o acesso à habitação digna e sustentável, em área urbanizada, para a “população de menor renda”, como também de

implementar políticas e programas de investimentos e subsídios para maior acesso à habitação voltada à “população de menor renda”.

O FNHIS tem como objetivo centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população “de menor renda”, como previsto no Art. 7º do referido diploma legal.

Seus recursos serão aplicados de forma descentralizada, como preceitua o art. 12, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais deverão: constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar “Política de Habitação de Interesse Social” e receber os recursos do FNHIS; constituir um conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático; e apresentar um Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda. Sendo certo ainda que, para receber os recursos do FHNIS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem oferecer contrapartida, da forma estabelecida pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade fiscal).

A partir de 2007, com o advento da Lei nº. 11.481/2007, se o assentamento estiver em terras públicas federais, fica o Governo Federal autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, ficando a União dispensada de licitação para cessão aos beneficiários.

Com o advento desse diploma legal, a União, conforme nova redação dada ao art. 18-A do Decreto-lei nº 9.760/46, que trata de bens imóveis da União, poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, quando ocupados por famílias com renda inferior a cinco salários mínimos, visando à regularização fundiária de interesse social, após levantamento da situação da área a ser regularizada.

A Lei nº. 11.481/2007 traz, ainda, importantes mudanças para a regularização fundiária de interesse social, quando altera a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93 (art. 17, inciso I, alínea “h”) e o Código Civil, Lei nº 10.406/2002 (art. 1.225).

O artigo 17 da Lei nº 8.666/93 estabeleceu que, para a alienação de bens públicos, deverá estar presente o interesse público, com a devida justificativa e avaliação, por meio de procedimento licitatório, ficando o ente público dispensando de tal procedimento em alguns casos previstos no inciso I desse artigo, e na alínea “h” já previa os casos ligados a programas habitacionais e ou regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos da

administração pública. A alteração legislativa supra referida incluiu a possibilidade de dispensa de procedimento, quando se tratar de aforamento, e esclareceu que a alienação nesse caso pode ser gratuita ou onerosa.

O inciso XI do art. 1.225 do Código Civil, foi incluído como direito real a concessão de uso especial para fins de moradia, para terras públicas, como previsto na Medida Provisória nº 2.220/2001.

A Lei nº 11.977/2009 instituiu o Programa “Minha casa, Minha Vida” e dispôs sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A norma previa novos instrumentos a serem aplicados na regularização fundiária, quando de interesse social. Contudo, foi alterada por inúmeros diplomas legais, e teve seu capítulo de Regularização Fundiária revogado pela Lei nº 13.465/2017. Porém, foi por meio dessa Lei que se inaugurou no sistema normativo pátrio, para esse fim, os institutos do “Auto de Demarcação Urbanística” e da “Legitimação de Posse”, que continuam previstos, porém facultativos, na nova lei de 2017.

O Auto de “Demarcação Urbanística” é procedimento administrativo pelo qual o Poder Público poderia demarcar imóvel ocupado por população de baixa renda, definindo seus limites, tamanho de área, localização e confrontantes, visando à regularização fundiária de interesse social, identificando seus ocupantes e qualificando a natureza e o tempo das respectivas posses. “A Legitimação da Posse”, por sua vez, é ato administrativo destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística⁶, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da referida posse. O detentor desse Título poderia, após cinco anos de sua averbação, requerer ao oficial de registro de imóveis sua conversão em registro de propriedade, como se tivesse se operado o instituto de usucapião administrativo.

Na “Demarcação Urbanística” cabe ao Poder Público a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários dos serviços públicos.

A norma dispunha, ainda, no §1º do art. 54, que o Município por decisão motivada poderia admitir a regularização fundiária de interesse social em “Área de Preservação Permanente-APP”, para as áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que inseridas na área urbana consolidada e que se comprovasse que a intervenção implicaria na melhoria das condições ambientais, em relação à situação de ocupação irregular anterior. Atualmente essa questão é tratada nos art. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, denominada de Novo Código Florestal, e no §2º do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, abaixo discutidas.

⁶ Antes era previsto somente para esses imóveis objetos de demarcação.

No mesmo diapasão, a Resolução Conama nº 369/2006 dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Em seu art. 9º a Resolução dispõe sobre os casos de interesse social, possibilitando a intervenção ou supressão de vegetação em APP, na impossibilidade de outra solução técnica, estabelecendo medidas de caráter mitigatório e compensatório para o devido licenciamento. Contudo, por ser uma resolução, este dispositivo vinha sendo questionado judicialmente, por não poder alterar o Código Florestal, o que foi superado com a sanção do novo Código Florestal.

O Novo Código Florestal dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e desde a sua promulgação, seus arts. 64 e 65 tratam de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, tendo, porém, esses dispositivos, sofrido alterações pela Medida Provisória nº 759, de 2016 e depois pela Lei nº 13.465, de 2017, conforme abaixo exposto.

E para as áreas que serão objeto de regularização de interesse social em área de APP, cuja regulamentação está no art. 64, será admitida essa ocupação se aprovado o projeto conforme lei específica, e para tanto deverá demonstrar, por meio de estudo técnico, que há melhoria das condições ambientais, em relação à situação anterior, com a adoção das medidas previstas no próprio projeto. O § 2º desse artigo estabelece todos os requisitos que o estudo técnico deve ter para análise e aprovação, como: descrição ambiental da área, dos sistemas de saneamento básico, sistemas de prevenção e controle de riscos propostos, recuperação das áreas degradadas, que não sejam passíveis de regularização, comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e da melhoria da habitabilidade dos moradores.

Já o art. 65 trata dos núcleos urbanos, também objeto de processo de regularização fundiária em área de APP, mas não de interesse social, e sim de interesse específico, ou seja, não ocupado por população de baixa renda, que também deverá apresentar projeto a ser aprovado e estudo técnico que demonstre melhoria das condições ambientais.

A mais recente Lei Federal a dispor sobre regularização fundiária urbana de interesse social é a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, tratada em seu Título II, dos art. 9º até 67, ficando instituídas regras gerais e procedimentos, prevendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visando à incorporação dos núcleos informais à cidade legalmente ordenada e a titulação de seus ocupantes.

A norma responsabiliza o Poder Público, União, Estados Municípios e Distrito Federal, pela formulação e desenvolvimento de políticas urbanas, nos limites de suas competências, respeitando o princípio de desenvolvimento sustentado, em suas dimensões econômica, social e ambiental, objetivando ocupar e usar do solo de forma eficiente. Essa “Regularização Fundiária

Urbana – Reurb” somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, até 22 de dezembro de 2016. Nota-se que não se refere às ocupações efetivamente ocorridas e sim a núcleos existentes até essa data, o que poderá estimular novas ocupações em núcleos já existentes. Dispõe, no art. 12, que a aprovação do projeto de regularização fundiária urbana, tratada no art. 10, se dará no âmbito municipal, que poderá ser apenas urbanística ou também ambiental, caso tenha órgão ambiental habilitado.

Em seu art. 13, a referida lei mantém as mesmas modalidades de Regularização Fundiária Urbana da Lei nº11.977/2009, porém agora denominadas de “Reurb-S” e “Reurb-E”, sendo a primeira de Interesse Social, voltada às áreas cuja ocupação seja predominantemente por população de baixa renda, e a segunda de Interesse Específico, voltada às áreas ocupadas qualquer outro seguimento da população que não seja qualificada como de baixa renda. Importante salientar que agora é o Poder Executivo Municipal que emitirá declaração definindo o que considera de baixa renda e não mais a norma federal. Portanto, embora o conceito possa ter significativas variações regionais, deixar que o Município estabeleça essa distinção poderá implicar em desvirtuamento dos objetivos da Reurb-S.

No art. 11, a norma traz algumas definições importantes, como “núcleo urbano informal” e “núcleo urbano informal consolidado”, que são os núcleos irregulares, ou onde não houve possibilidade de titulação, sendo o consolidado “aquele de difícil reversão”, em razão da natureza das edificações, por suas vias de circulação ou por outras circunstâncias. No inciso IV, desse mesmo artigo, mantém-se a Demarcação Urbanística anteriormente instituída pela Lei nº 11.977/2009, como uma permissão, faculdade e não obrigação, porém inclui uma maior preocupação com a averbação na matrícula, pois objetiva obter a anuência dos respectivos titulares de direitos constantes nos registros imobiliários das áreas ocupadas.

No inciso VI, mantém a “Legitimação de Posse” como título de reconhecimento de posse de imóvel, já instituída pela lei anterior, porém, antes apenas para os imóveis objeto da Demarcação Urbanística, agora para imóveis de qualquer forma de Regularização Fundiária Urbana, prevendo, ainda, com mais clareza, que esta poderá ser conversível em instrumento de direito real de propriedade, o que poderá trazer insegurança jurídica⁷.

Ficou mais explicitamente disposto no §1º do art. 11 da nova Lei de 2017, a permissão trazida pela Lei nº 9.785/99, que modificou o §1º do art. 4º da Lei nº 6.766/79, autorizando que legislação municipal definisse para cada zona os usos permitidos e os índices urbanísticos de

⁷ Insegurança Jurídica na medida que torna ocupações irregulares, com mínimas exigências de formalidade, em regulares, relativizando em demasia o Direito de Propriedade e os requisitos registrários, que garantem os efeitos *erga omnes*.

parcelamento e ocupação do solo, o que à época permitiu que os Municípios flexibilizassem os índices urbanísticos para a ZEIS ou ZHIS. A nova Lei prevê que, para fins da Regularização Fundiária Urbana - Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios, certamente se referindo àqueles previstos na Lei nº 6.766/79 e nas regras edilícias municipais.

Porém, no inciso VII, a lei inova totalmente o ordenamento jurídico, com a previsão de um novo instituto, intitulado “Legitimação Fundiária”, definido como um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária, que seja objeto de Regularização Fundiária Urbanística. Os arts. 23 e 24 tratam desse instituto, prevendo que, somente é aplicado para imóvel integrante de núcleo urbano informal consolidado e existente em 22 de dezembro de 2016, ressalvando que é aquele de difícil reversão. Desse modo, esse instituto não se aplica a núcleos urbanos localizados em palafitas, em encostas de morros, ou em outras áreas de risco.

Rosenvald (2017) considera que a “Legitimação Fundiária”, como inovação legislativa extremamente controversa. De fato, o autor faz sérias e pertinentes ponderações, porque esse instituto é considerado como modo originário de aquisição de propriedade, equiparando-se assim à acessão e à usucapião. E como este pode incidir, tanto em bens públicos como em privados, será o mesmo que permitir usucapião especial de bens públicos, o que antes era impossível, e pior, sem necessidade de comprovar os cinco anos ininterruptos, sem oposição, e o uso para moradia por pessoa de baixa renda, exigidos tanto para a usucapião em imóvel particular, como para a CUEM em imóvel público, bastando ser integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016, o que é muito diferente da legitimação da posse.

Pondera, ainda, Rosenvald (2017, p.1) que os ocupantes dessas áreas irregulares foram muito beneficiados pelo diploma legal em referência, uma vez que se poderão se tornar proprietários de “unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem (art. 23, § 2o)”, como também, não serão devedores dos tributos incidentes, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI e/ou Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, por ser aquisição originária, além de desfrutar de isenção de custas e emolumentos. Além de não precisar comprovar os requisitos como na concessão de uso especial para fins de moradia, especialmente o temporal, a legitimação fundiária atribui ao particular a qualidade de proprietário, e não de concessionário com instrumento resolúvel caso não cumprida com suas finalidades.

Rosenvald (2017, p. 2) destaca uma total ausência de critérios republicanos e democráticos desse instituto, comentado que o § 4º do art. 23, dessa lei, atribui aos entes públicos uma “indiscriminada discricionariedade” para reconhecer o direito de propriedade sobre bens públicos por meio desse instituto, “sem prever um limite mínimo de prazo de ocupação do imóvel público ou sequer a natureza (justa, injusta, boa fé ou má fé)”. Diz ainda, que essa lei desconsidera os requisitos e as regras previstas no ordenamento para alienação de bens públicos, como as de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, e sem qualquer prestação de contas.

Para Rosenvald (2017, p.2) esse instituto da Legitimação Fundiária poderá “se tornar meio de legalização de ações de grilagens de grandes áreas ou de regularização de conjuntos habitacionais destinados à classe média ou alta”. E mesmo ao incidir em bens particulares, entende que se equipara a uma desapropriação extrajudicial sem qualquer contrapartida ou indenização, dependente unicamente da declaração, pelo poder municipal, da consolidação da ocupação, o que contraria o inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal, podendo suscitar questionamento da constitucionalidade do art. 23 dessa Lei. O autor entende que este instituto fere o direito de propriedade privada e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Na verdade, é um temor esse compartilhado por muitos, e os questionamentos acima sugeridos já tramitam perante o Supremo Tribunal Federal.

Foram ajuizadas três Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal, interpostas contra essa lei em tese, sendo: a primeira, de nº 5771, em 01 de setembro de 2017, movida pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot; a segunda, de nº 5787, em 29 de setembro de 2017, pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e, a terceira, de nº 5883, em 29 de janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Todas estão sob a relatoria do Ministro do STF Luiz Fux, que não concedeu qualquer medida cautelar (BRASIL, 2020, *on line*).

Santin e Comiran (2018, p. 1616) apontam que a ADI promovida pelo Procurador Geral da República entende que há inconstitucionalidade formal e material. Formal na conversão da Medida Provisória nº 759/2016 em Lei, por não estar presente a urgência, que é um dos requisitos previstos no art. 62 da Constituição Federal (urgência e relevância).

No que tange a Inconstitucionalidade material o Procurador Geral da República aponta que esse diploma legal altera várias outras leis construídas historicamente, o que foi ignorado, representando um retrocesso. Aduz ainda, que essa mudança legislativa favorece a grilagem de terras, incentiva a ocupação irregular, com a privatização de bens públicos em grande escala, resultando, irreversivelmente, em um grande processo de perda desse patrimônio, talvez um dos

maiores de toda a história. A inconstitucionalidade material também se verifica pela afronta de vários princípios e regras constitucionais, uma vez que prevê a possibilidade de regularização fundiária, sem considerar a necessidade de licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos, em confronto com as previsões constitucionais (BRASIL, 2020, *on line*).

O procurador-geral da República pediu a suspensão integral da lei objeto do exame de constitucionalidade, cautelarmente e no mérito a declaração de inconstitucionalidade também de forma integral. Foi admitido o ingresso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, da Comissão Pastoral da Terra - CPT, do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP e da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo - AELO-SP, no feito, na qualidade de *amici curiae*. Publique-se. Brasília, 27 de setembro de 2019. Não foi deferido o pedido liminar e encontra-se conclusos ao relator desde 23/10/2019 (BRASIL, 2020, *on line*).

Acerca da ADI nº 5787, promovida pelo Partido dos Trabalhadores, Santin e Comiran (2018, p. 1617) da mesma forma que a anterior alega também a inconstitucionalidade formal (por não ter o pressuposto da urgência) e material, por entender que prejudica a população de baixa renda, por desconsiderar os princípios constitucionais e por incentivar “a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários.” (BRASIL, 2020, *on line*).

De igual forma foi pedida cautelarmente a suspensão da executoriedade da lei objeto do exame de constitucionalidade e no mérito a declaração de inconstitucionalidade integral do diploma legal. Também foi admitido o ingresso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP e da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo - AELO-SP, no feito, na qualidade de *amici curiae*. Não foi deferido o pedido liminar e encontra-se conclusos ao relator desde 23/10/2019 (BRASIL, 2020, *on line*).

E no que tange a ADI (nº 5883) promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, Santin e Comiran (2018) comentam que como as duas anteriores o Autor alega inconstitucionalidades formais, por não atender os requisitos de urgência e relevância, e materiais, por violar as previsões constitucionais para o instituto, especialmente no que tange a competência municipal, previstas no art. 30 e 182 da Constituição Federal, em promover o ordenamento territorial e de fixar a política urbana através do Plano Diretor, instrumento básico dessa política.

O Autor dessa ADI alega, ainda, como nas outras ADIs, que esse diploma legal “pode

acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia dos direitos fundamentais” (BRASIL, 2020, *on line*).

Como as outras duas ADI o pedido liminar foi indeferido, foi admitido o ingresso do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP e da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo - AELO-SP, no feito, na qualidade de *amici curiae* e encontra-se conclusos ao relator desde 23/10/2019 (BRASIL, 2020, *on line*)

De outra parte, Freitas, Cardoso e Yaghsisian (2018, p. 97) afirmam que “um dos principais conflitos socioambientais” são os que ocorrem no meio ambiente urbano, que envolvem o uso e ocupação do solo, em razão das precárias condições sociais da população, como também de degradação ambiental, que têm como causas inúmeras razões, como: crescimento demográfico, êxodo urbano, políticas públicas ineficientes, falta de ou planejamento inadequado.

Conflitos esses que podem aumentar, como exposto, com o instituto da Legitimação de Posse.

Essa lei estabelece ainda que a Regularização Fundiária Urbana poderá ser requerida pelos entes Federativos e suas entidades da administração indireta, pelos beneficiários, individual ou coletivamente ou por meio da Defensoria Pública, pelos proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, e pelo Ministério Público.

O art. 15 ainda prevê vários outros institutos, que poderão ser empregados no âmbito da Regularização Fundiária Urbana, já conhecidos pelo sistema normativo brasileiro, chamando a atenção para dois desses, já definidos e tratados nesse artigo e que serão ainda abordados no próximo item, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, previstos nos incisos XII e XIII.

O art. 18 dispõe que o Município e o Distrito Federal poderão instituir as ZEIS, no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território, mas a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) não está mais condicionada à existência dessas Zonas, o que demonstra descolamento com a política urbana municipal.

Esse diploma legal muda também o Código Civil, Lei nº 10.406/2002, incluindo os incisos XII e XIII no art. 1225, no rol dos direitos reais, a concessão de direito real de uso como prevista no Decreto nº 271/67 e o “direito de laje”.

A novidade foi instituir o “direito de laje” como direito real, e para discipliná-lo foram incluídos os art. 1.510-A a 1.510-E, que consiste no direito do proprietário que tenha “uma

construção-base” de ceder a outrem, a superfície superior ou inferior de sua construção, com o fim que o cessionário mantenha unidade distinta daquela originalmente construída. Esse direito contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas pertencentes ao proprietário da construção-base.

A nova lei dispõe, nos artigos de 58 e 78, sobre a regularização fundiária rural e urbana, introduzindo no direito brasileiro o instituto jurídico denominado “condomínio de lotes”. Observa Pinto (2017, p. 1) que esse instituto apesar de não estar previsto anteriormente em lei federal, vinha sendo utilizados por muitos Municípios com outras nomenclaturas, como “condomínio fechado” ou “condomínio horizontal”.

Afirma Pinto (2017, p. 3) que o art. 58 introduz, no Código Civil, o art. 1.358-A, a “possibilidade de adoção do regime condominial para unidades autônomas constituídas de lotes”, e o art. 78 introduz na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (nº 6.766/79) o § 7º ao art. 2º e o § 4º do art. 4º, o primeiro faculta “ao loteador constituir o lote como unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes”, e, o segundo “autoriza o município a instituir limitações administrativas e direitos reais sobre os lotes integrantes de condomínio de lotes em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana”, como servidões de passagem, dentre outras.

Comenta (Pinto, 2017, p.4), que para o direito civil, o condomínio de lotes representa “um condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificados por seus adquirentes”, ao invés de edificações já realizadas. Entretanto, alerta que não pode ser adotado para burlar as obrigações urbanísticas impostas ao empreendedor na Lei de Parcelamento do Solo. Assim, esta seria apenas uma forma de organização dos lotes resultantes do parcelamento ou desmembramento (PINTO, 2017, p. 8, 11 e 14), ficando claro que ao empreendedor cabe implantar toda a infraestrutura. Entende, como sendo positivo o instituto, que de fato já é amplamente utilizado pelo país, e coibindo excessos em benefício da cidade.

5 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. PROTEÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO REGIONAL.

Apesar de tantas inovações legislativas, desde 1967, a CDRU já poderia ser instituída em terrenos públicos ou particulares, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, podendo ser transferido por ato *inter vivos* ou por

sucessão legítima ou testamentária, para fins de urbanização ou de interesse social. Porém, com o advento do Estatuto da Cidade, passou a constar no rol dos instrumentos da política urbana previstos na alínea “g”, do inciso V, do art. 4º desta lei, em seu, como um dos institutos jurídicos e políticos, e, inovando o ordenamento, como já supra referido, na alínea “h” a CUEM.

A primeira modalidade já disciplinada pelo Decreto nº 271/67, mais abrangente posto que se presta a qualquer causa de interesse social e a segunda disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220/2001, específica para moradia de interesse social em terras pública. E como a regra específica prevalece sobre a geral, quando a ocupação por população de baixa renda ocorrer em terras públicas, desde que preencham os requisitos apontados, a regularização se dará através da CUEM, ao invés da CDRU, que poderá ser instituída em terras particulares.

Ambas são concessões de direito real, com possibilidade de serem instituídas de forma onerosa ou gratuita, resolúvel, podendo ser transferidas por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, com o fim de interesse social, distinguindo-se apenas pela abrangência maior da primeira, pelos pré-requisitos previstos e a possibilidade de ser concedida de forma coletiva da segunda. Ambas foram expressamente incluídas no rol dos direitos reais no Código Civil como já exposto.

Saleme (2018, p.109) orienta que a CDRU “é a forma mais ampla de outorga de utilização de bem público”, posto que sua eficácia é *erga omnes*. Ao comentar a CUEM (2018 p. 114), afirma que essa característica também lhe cabe, desde que respeitados os requisitos que lhe são próprios.

Moretti (2007) indica como requisitos para a CUEM: ser o objeto da concessão imóvel público com até 250m², localizado em área urbana; e que o beneficiário esteja na posse ininterrupta sem oposição por mais de cinco anos, usada para sua moradia e não seja proprietário de outro imóvel (urbano ou rural), condições que estão previstas nos artigos 1º, 2º e 3º da Medida Provisória nº 2.220/2001.

Além da eficácia jurídica da norma, que é estar apta a produzir efeitos, outro importante aspecto abordado por Moretti (2007, p. 10) refere-se à eficácia sociológica, o que é de extrema importância, posto que “indica a compatibilidade entre os valores inseridos na norma e os valores sociais, o que leva a sua aceitação”, relacionando-se ao que se refere FERREIRA (2018, p. 1461) quando fala das “normais sociais”. Moretti (2007, p. 10) entende, também, que a grande dificuldade é garantir o objetivo da Lei e de seus instrumentos, ou seja “que a terra publica urbanizada permaneça vinculada à função social de moradia para atendimento das famílias de mais baixa renda”. Lembrando que se não cumprida essa garantia ou, como denomina essa autora, essa “destinação econômico-social específica”, o art. 8º da Medida Provisória nº 2.220/01 “determina a extinção da CEUM, e a consequente retomada do bem pelo Poder Público, nos casos de destinação diversa à da moradia ou se o usuário vier a receber outro imóvel”.

Moretti (2007, p. 11) ressalta, ainda, de forma inovadora “que o direito à moradia não deve ser reduzido à propriedade”, ao entender que a propriedade é uma redução com relação à segurança da posse, ao referir-se a efetivação de um direito social. Afirma que o direito à posse sobre um imóvel é a atribuição conferida pela lei contra qualquer ameaça ou ofensa a esse direito, e que “em alguns casos a ideia de apropriação privada do imóvel chega a ser contrária à realização de um direito social com a garantia de acesso a um recurso básico como o solo urbano”.

Assim, o que se pretende demonstrar, é a grande importância da manutenção da função social das terras públicas, porque quando se utiliza imóveis públicos, urbanizados⁸ e regularizados fundiariamente, não se pode permitir a livre negociação sem qualquer condicionante, apesar de ser do instituto da concessão permitir a mobilidade da transmissão *inter vivos* ou *causa mortis*. Há de se prever meios para evitar desvios de finalidades no uso de terras públicas, para que o direito à moradia seja garantido a pessoas de baixa renda.

Por tal motivo Moretti (2007, p. 12) ainda assevera que ser o título transferível (art. 7º da MP nº 2.220/2001) se presta a beneficiar, além dos concessionários originais, outras famílias de baixa renda “que não tenha acesso ao mercado imobiliário tradicional”, e assim, forma um “nicho de mercado” que beneficie somente as pessoas de baixa renda. E por isso, no caso de transferência se torna necessária anuência prévia do Poder Público, justamente para assegurar que o imóvel se destine a esse público alvo, para que seja cumprida a função social das terras públicas, garantindo “uma destinação econômico-social com vistas à afirmação de direitos fundamentais”. A autora entende que, mesmo após a titulação do beneficiário “a terra continua sendo pública: apenas alguns dos poderes elementares do domínio são transferidos para as mãos do titular da CUEM, e esse desmembramento dos atributos da propriedade indica a existência de co-propriedade”.

Essa vinculação do imóvel público urbanizado e regularizado evita que haja a reunificação de lotes ou unidades, “o remembramento”, o que resultaria em lotes superiores a 250 m², observa Moretti (2017, p. 13), impedindo com isso, por exemplo, que os beneficiários vendam todos para um empreendedor imobiliário. Dessa forma, a CUEM não atribui um direito ilimitado sobre o imóvel, nem mesmo exclusivo.

A vantagem desse instrumento para o interesse público é que não serve apenas para legitimar posse ou para permitir o uso, é mais amplo, com a possibilidade de previsão, no corpo do contrato de concessão, de limitações visando a proteção das terras públicas, e da função social

⁸ Isso especialmente quando a implementação de infraestrutura também foi feita pelo Poder Público.

que desempenham, na garantia de moradia para população de baixa renda. Como, por exemplo, ser resolúvel caso a finalidade seja alterada, ou, ainda que só possa ser transferida a outrem que preencha os mesmos requisitos (baixa renda). Por essas razões continua, mesmo após todas as mudanças e novidades legislativas introduzidas, como um dos institutos mais indicados para regularização fundiária de interesse social em terras públicas e privadas.

Benacchio e Cassettari (2014, p. 57) afirmam que o direito humano à moradia não se restringe à “atribuição do direito de propriedade”, por entenderem que pode ser efetivado outros meios jurídicos, que de igual forma lhe confere “segurança jurídica à ocupação do local da moradia”.

No mesmo sentido, Ferreira (2018, p. 1479), com uma análise econômica do direito, conclui que “a mera titulação é insuficiente para garantir a melhoria de qualidade de vida das pessoas” e que se deve ficar atento para “impedir uma valorização exacerbada de uma política de titulação em massa” com a nova Lei. O autor assevera, com propriedade, que são necessárias “a implantação de infraestrutura urbana e oferta dos serviços essenciais”, para que realmente a pobreza diminua, devendo também o núcleo regularizado ser integrado de fato à cidade formal, e que somente assim a regularização fundiária diminuiria as desigualdades sociais, proporcionando qualidade de vida da parcela mais pobre da população.

Entretanto Moretti (2007, p. 11), afirma ainda, que não faria qualquer sentido a manutenção da vinculação do imóvel ao patrimônio público se não houvesse controle de destinação da unidade habitacional pela Administração Pública e, para tanto, é “necessário aperfeiçoar os sistemas de gestão e qualificando sistemas de informação, integrando os diversos cadastros”, para que Poder Público possa proteger a função social das terras públicas.

Por essas questões a CUEM e a CDRU, como instrumentos de regularização fundiária para moradia de interesse social, são mais eficientes e garantidoras da função social, não só das terras públicas, mas também da intervenção e regularização proporcionadas pelo Poder Público, mesmo em terras privadas, o que a Legitimação Fundiária não garante, podendo ainda proporcionar o inconveniente da grilagem de terras.

Além da escolha do instrumento adequado, outros fatores podem afetar a proteção dos imóveis públicos, e sua função social, como a eficiência de controle, de fiscalização e de um cadastro único, se não nacional, pelo menos metropolitano. O imóvel concedido especialmente para fins de moradia para a população de baixa renda, muitas vezes são transferidos sem a anuência do Poder Público, sem ser verificadas as condições da concessão, ou que um beneficiário já contemplado não o seja novamente em detrimento de muitos que nunca foram.

Ferreira (2018, p. 1459 e 1460) prega a utilidade e economicidade em um sistema único de informações imobiliárias, acessível a qualquer pessoa, referindo-se a todo e qualquer tipo de imóvel, mas isso seria muito útil especialmente para esses objeto de regularização fundiária de interesse social, posto que compilaria dados dos beneficiários, endereços do imóveis concedidos, datas, dentre outros, trazendo maior segurança jurídica e garantias ao Poder Público e a população de baixa renda.

Em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, um dos mecanismos que poderiam garantir que a terra pública, ou mesmo da particular, que recebeu intervenção urbanística e encontra-se regularizada, mantenha sua função social de moradia para população de baixa renda, seria um planejamento regional, que previsse um cadastro único, como também que os Municípios que compõem a Região declarasse a mesma faixa para considerar de baixa renda, e optasse pelos mesmos instrumentos jurídicos em situações similares.

Carriço e Saleme (2108, p. 74 e 75) nos ensinam que o PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, previsto no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), tem como função “estabelecer diretrizes, projetos e ações para que se oriente o desenvolvimento urbano e regional, com o fim de buscar melhorar as condições de vida da população metropolitana, reduzindo, na medida do possível, as desigualdades.” Esclarecem ainda, que também são instrumentos: os Planos Setoriais Interfederativos, dentre os quais habitação e saneamento, e a constituição de Fundos Públicos.

Portanto, no contexto regional, é estratégica a construção de plano de regularização fundiária, que englobe os entes federativos onde a questão da irregularidade é produzida por uma lógica que transcende às fronteiras municipais, de forma a que essa lógica seja enfrentada e equacionada.

A falta de moradia para a população de baixa renda é um problema social importante, especialmente para os Municípios localizados em ilhas com pouco espaço para construir soluções, ou mesmo os litorâneos em geral, com grandes áreas de manguezais (APP), cujas ocupações irregulares ocorrem, em grande parte, em imóveis públicos pertencentes à União. Quando os Municípios fazem parte de Regiões Metropolitanas, com o mesmo problema de moradias em áreas públicas de APP, o planejamento metropolitano poderia garantir que a função social da terra pública permanecesse protegida com a mesma solução fundiária, visando garantir essa proteção.

De outra parte Nalini (2011, *apud* BENACCHIO; CASSETTARI, 2014, p. 62) chama a atenção para “a ineficiência do Estado”, enquanto único a implantar políticas públicas para habitação destinada à população de baixa renda. O autor entende ser interessante envolver o

setor da construção civil, por ser mais preparado para essa função, vinculando a cada projeto economicamente atraente, desempenhasse obrigatoriamente, de forma simultânea, um projeto de interesse social, ou seja, para licenciar seu projeto lucrativo, teria que edificar unidades habitacionais de interesse social. Nalini (*apud* Benacchio e Cassettari, 2014, p. 68), ao tratar da falta de consenso, no que tange ao plano de regularização fundiária e a qual instrumento utilizar, assevera que seja qual for, é melhor do que que não solucionar, pois caso contrário seria condenar vidas a “infernos dantescos”, e que além de moradia, deve ainda ser garantido outros direitos fundamentais, como educação, saúde e trabalho, para a busca de vida digna.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe facilidades para a regularização fundiária, mas também vulnerabilidade às terras públicas. De outra parte, questões estruturais da economia, aliadas à falta de sustentabilidade de projetos habitacionais, fazem com que muitos beneficiários não consigam arcar com tarifas, taxas e impostos incidentes sobre a propriedade regularizada, negociando suas unidades, muitas vezes construída em terra pública, retornando às condições de precariedade. Com essa negociação, muitas vezes a terra acaba por perder sua função social de atender famílias de baixa renda. Assim, para solucionar essa questão, faz-se necessária a escolha de um instrumento jurídico que garanta o direito moradia regularizada, mas também a retomada do bem público em caso de desvio de função.

A falta de moradia para a população de baixa renda é um grave problema socioambiental, especialmente em Regiões Metropolitanas cujos municípios partes possuem muitas áreas de proteção ambiental, inclusive de proteção permanente, como encostas de alta declividade, manguezais e restingas, e poderiam ser objetos de planejamento metropolitano, definindo suas diretrizes, instrumentos, fiscalização e controle.

Os valores constitucionais, positivados pelos princípios e normas, foram determinantes para a produção legislativa a partir de 1988, no que tange a Regularização Fundiária de Interesse Social. As competências atribuídas à União para a edição de normas gerais, e aos Municípios de normas visando à ordenação do solo urbano, também são essenciais para solucionar os problemas da ocupação territorial e do déficit habitacional de interesse social.

As normas infraconstitucionais recepcionadas pela Constituição Federal, especialmente o Decreto-lei nº 271/67, a Lei nº 6.766/79 e o Decreto-lei nº 1.876/81, em conjunto com as previsões Constitucionais, mesmo antes das inovações legislativas do século XXI, já possibilitavam a regularização fundiária de interesse social, dando ênfase às soluções por

intermédio do instituto da CDRU.

Muitas inovações legislativas buscaram facilitar essa tão difícil tarefa de regularizar ocupações desordenadas do solo urbano, tão profundo problema social que afeta não apenas diretamente a parte da população mais carente, mas também de forma indireta toda a sociedade. Contudo, há de se tomar cuidado para não deixar de garantir a função social das terras públicas e a implantação de infraestrutura para as moradias de interesse social, não servindo a interesses escusos.

Pode-se concluir que a CDRU ou a CUEM podem ser utilizadas, de forma mais eficaz e protetora dos interesses públicos, em terrenos particulares ou públicos, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, podendo ser transferido por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, e principalmente como solução para regularização fundiária de interesse social. Esses instrumentos não servem apenas para legitimar posse, podem prever limitações, no corpo do contrato de concessão, tanto para seu uso, como para sua transferência. Isso impediria que algumas pessoas negociassem a unidade recebida com terceiros que não preenchessem os requisitos necessários, quais sejam serem de baixa renda e não possuírem outro imóvel, os que indevidamente pleiteiem legitimidade ao novamente preencherem cadastro para receber novas unidades, posto que configuraria quebra de contrato. Portanto, a adoção desses instrumentos, nos casos em comento, garantiria a função social das terras públicas de forma mais efetiva.

As unidades produzidas pelo Estado, a infraestrutura por ele implantada, e as terras públicas devem suprir a população de baixa renda, que não consegue por seus próprios meios obter moradia digna, e devem ser protegidas para garantir que essa função social se perpetue a quem necessite. Por isso, outra conclusão a que leva esse estudo, é que a proteção que se pretende da função social das terras públicas necessita de fiscalização e controle, que podem melhorar se houver um cadastro único, pelo menos um regional.

Como visto a previsão normativa não é suficiente para a solução de um problema tão grande e sério, também se fazem necessários recursos humanos e financeiros, conhecimentos técnicos, e participação da comunidade. E não se pode esperar que a resposta venha somente do poder público, mas também dos empresários, e da sociedade civil, para uma nova roupagem a esse século, a garantir existência digna não só para as futuras, mas ainda para as presentes gerações. Mas, até que este processo funcione, pode-se optar pelos melhores instrumentos jurídicos, para garantir a função social das terras públicas, visando atender a quem mais necessite dela para fins de moradia de interesse social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20271%2C%20DE,que%20he%20confere%20o%20art.. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 6.766/79**, de 19 de dezembro de 1979, alterada pelas Leis nºs 9.785/99 e 10.932/04 e 10.257/09. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbana e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.876**, de 15 de julho de 1981. Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica e das outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1876.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.876%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020. 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%202.220%2C%20DE%204%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Disp%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,CNDU%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Resolução Conama nº 369**, de 28 de março de 2006 – Dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.481**, de 31 de maio de 2007 – Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.977**, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a Regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 22 dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm#:~:text=1%20%C2%BA%20Esta%20Medida%20Provis%C3%B3ria,aliena%C3%A7%C3%A3o%20de%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%2C. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ações Direta de Inconstitucionalidade** nº 5771, promovida pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, em 01 de setembro de 2017; Rel. Ministro do STF Luiz. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ações Direta de Inconstitucionalidade** nº 5787, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 29 de setembro de 2017; Rel. Ministro do STF Luiz. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ações Direta de Inconstitucionalidade:** nº 5883,

promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em 29 de janeiro de 2018 . Rel. Ministro do STF Luiz. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. **Regularização Fundiária Urbana como Efetivação do Direito Humano à Moradia Adequada**, in NALINI, José Renato, e LEVY, Wilson, Coordenadores. **Regularização Fundiária**, Rio de Janeiro: Ed. Forense Ltda., 2014.

CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estado da Metrópole**, Santos: Ed. Universitária *Leopoldianum*, 2018.

FERREIRA, Paulo Sergio Filho. **As Lógicas Por Trás Das Políticas De Regularização Fundiária: A Alteração De Paradigma Pela Lei 13.465/2017**, in Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3, 2018. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/1898>, acessada em 04.04.2019

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FREITAS, Gilberto; CARDOSO; Simone Alves; YAGHSISIAN; Adriana Machado. **Mediação, Instrumento de Cidadania e Pacificação**. Santos: Editora Universitária *Leopoldianum*, 2018.

GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**, 2ª ed., São Paulo: Editora Atlas S/A., 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª. ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo. **O Direito Ambiental Internacional e o Direito Fundamental Social à Moradia: A Contribuição da *Soft Law* no Ordenamento Brasileiro**, in GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando, Organizadores. **Anais do V Congresso de Direito Ambiental Internacional** realizado de 24 a 26 de outubro de 2018. Santos: Leopoldianum Ed. Universitária, 2018.

MORETTI, Julia Azevedo. **A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária em áreas da união**. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/ACONCESSaODEUSOESPECIALPARAFINSDEMORADI A.pd f. , 2007>. Acesso em 10 março. 2019.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. 3ª. Edição. São Paulo: Ed.Saraiva, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de Lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Texto para Discussão nº 243, publicado em agosto de 2017. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. acessado em 01/04/2019.

REI, Fernando. **Global Environmental Issues: Law And Science**. Santos: Leopoldianum Ed. Universitária, 2017.

ROSENVALD, Nelson. **A Legitimação fundiária– uma polêmica inovação**, publicado em 20/12/2017, Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimação-fundiária-uma-polêmica-inovação>, acessado em 30.04.2019.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **Direito Urbanístico e Regularização Fundiária**, in Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3, 2018. Disponível em : <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/1898>, acessada em 02.04.2019.

SILVA, José Afonso, **Curso De Direito Constitucional Positivo**, 42ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

Recebido em: 31/05/2019

Aprovado em: 20/07/2020

Editor:
Dr. Leonardo da Rocha de Souza

Editores executivos:
Dr. Alejandro Knaesel Arrabal
Amazile Titoni de Hollanda Vieira
Layra Linda Rego Pena