

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO**  
**ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU EM**  
**DIREITO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL: UMA**  
**ANÁLISE DA LEI 13.465/2017 EM RELAÇÃO AO DIREITO À MORADIA**  
**ADEQUADA**

**BRASÍLIA**  
**2022**

**LILIAN FERNANDA SANTOS ALBUQUERQUE**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE DA LEI 13.465/2017 EM RELAÇÃO AO DIREITO À MORADIA  
ADEQUADA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

**BRASÍLIA**

**2022**

**LILIAN FERNANDA SANTOS ALBUQUERQUE**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE DA LEI 13.465/2017 EM RELAÇÃO AO DIREITO À MORADIA  
ADEQUADA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Aprovada em** \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Orientadora: Karin Kässmayer

---

Prof. Avaliador 1: Guilherme Pereira Pinheiro

---

Prof. Avaliador 2: Angela Cassia Costaldello

Dedico esta dissertação aos meus filhos, Fernanda Albuquerque de Oliveira e Luís Albuquerque de Oliveira, que sempre me apoiaram e me incentivaram para que eu chegasse até essa etapa da minha vida.

## RESUMO

A regularização fundiária, como um instituto que visa garantir o direito à moradia de forma adequada, passou por vários marcos importantes, a começar pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Assim, diversas inovações foram instituídas em leis como mecanismo da regularização fundiária no Brasil. A título de exemplo, podemos citar a Lei 6.766/79 que versa sobre o Parcelamento do Solo Urbano; o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257/2001; a lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e Interesses Sociais e o Fundo Nacional de Interesse Social, (Lei 11.124/2005); a Lei 11.977/2009 (alterada pela Lei 12.424/2011), sendo esta última lei completamente revogada pela Medida Provisória 759/2016, a qual foi convertida na Lei 13.465/2017, objeto principal do presente estudo. Essa pesquisa visa a analisar o direito à moradia e à regularização fundiária, mais precisamente, uma análise da aplicabilidade da Lei 13.465/2017 (REURB) e as discussões atuais sobre o direito à moradia à luz da análise da Ações Diretas de Inconstitucionalidade: 5.787, 5.771 e 5.883. Isto é, caberá verificar em que medida a Lei 13.465/2017 (REURB) tutela e garante o direito à moradia de forma adequada. Dessa forma, por meio do estudo realizado, foi possível concluir que o novo diploma legal garante o direito à moradia de forma adequada. A metodologia utilizada é a de pesquisa bibliográfica juntamente com análise de dados e marcos normativos.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; Reurb; direito à moradia adequada; Lei 13.465/2017

## ABSTRACT

Land legalization, as a legal tool that aims to guarantee the right to housing adequately, has gone through several important milestones, starting with the Federal Constitution of 1988 (CF/88). Thus, several improvements were introduced in several Laws as legal tools for land legalization in Brazil. As an example, we can highlight the Law number 6.766/79, that deals with Urban Land Planning; the Statute of the City, structured by Law number 10.257/2001; the law creating the National Housing and Social Interests System, as well as National Social Interest Fund (Law number 11.124/2005); Law number 11.977/2009 (as amended by the Law number 12.424/2011), the latter law being completely repealed by the Provisional Measure number 759/2016, which was converted into the Law number 13.465/2017, the main object of this study. This research aims to analyse the right to housing and land legalization, more precisely, it is an assessment on the applicability of the Law number 13.465/2017 (REURB) an the current legal discussions on the right to housing considering the Direct Unconstitutionality Proceedings numbers 5,787, 5,771 and 5,883. As such, throughout this work we can highlight that the new legislation is able protect and guarantee a wider access to proper housing. The methodology used in this study is bibliographical research along with data analysis and normative frameworks.

**Keywords:** land legalization; Reurb; right to housing; Law number 13.465/2017.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. URBANIZAÇÃO E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL</b> .....	<b>11</b>
1.1 HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL .....	11
1.2 ANÁLISE DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA .....	21
<b>1.2.1 O direito à moradia previsto no ordenamento jurídico brasileiro: Constituição Federal de 1998</b> .....	<b>31</b>
<b>1.2.2 O direito à moradia como Direito Humano</b> .....	<b>36</b>
<b>1.2.3 O direito à moradia como um direito fundamental e sua eficácia</b> .....	<b>41</b>
1.3 HISTÓRICO DOS MECANISMOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL .....	47
<b>2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INSTITUÍDA PELA LEI 13.465/2017 E OS PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS</b> .....	<b>55</b>
2.1 CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS ..	55
2.2 MODALIDADES (REURB-S E REURB-E) E INSTRUMENTOS INSTITUÍDOS PELA LEI NO 13.465/2017 PARA SATISFAÇÃO DA REURB.....	68
<b>2.2.1 Modalidades de regularização fundiária: Reurb-S e Reurb-E</b> .....	<b>68</b>
<b>2.2.2 Legitimação e Legitimados na Regularização Fundiária</b> .....	<b>71</b>
<b>3. UMA ANÁLISE DAS DISCUSSÕES A RESPEITO DA LEI 13.465/2017 E O DIREITO À MORADIA PERANTE O STF (ADI 5.787, ADI 5.771, E ADI 5.883)</b> .....	<b>80</b>
3.1 ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADES EM FACE DA LEI 13.465/2017 PROPOSTAS PERANTE O STF (ADI 5.787, ADI 5.771, ADI 5.883) E OS PRINCIPAIS DEBATES LEVANTADOS. ....	86
3.2 ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E PRINCIPAIS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS PELO CONGRESSO NACIONAL E PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ....	88
<b>3.2.1 Da relevância e da urgência da Medida Provisória 759 e da separação dos poderes</b> .....	<b>89</b>
<b>3.2.2 Da regulação de matéria reservada à lei complementar e da suposta violação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (renúncia de receita). Da suposta infringência da competência municipal</b> .....	<b>93</b>

3.3 ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS AFETOS AOS DIREITOS À MORADIA E PRINCIPAIS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS PELO CONGRESSO NACIONAL E PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ....	98
<b>3.3.1 Da função socioambiental e social da propriedade pública .....</b>	<b>99</b>
<b>3.3.2 Dos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse como suposto incentivo à grilagem de terras e da promoção da desigualdade.....</b>	<b>109</b>
<b>3.3.3 Da alegação de inconstitucionalidade material pela extensão da regularização de imóveis não residenciais .....</b>	<b>112</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no Brasil é um problema que se arrasta por longos anos. Vários institutos e leis já foram criados com o objetivo de resolver os problemas advindos da falta de moradia e/ou da moradia de forma inadequada.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o direito à moradia e a regularização fundiária, isto é, uma análise da Lei 13.465/2017 (REURB) e as discussões atuais sobre o direito à moradia à luz da análise das ADIs: 5.787, 5.771 e 5.883. O problema de pesquisa é verificar se a Lei 13.465/2017 (REURB) tutela e garante o direito à moradia de forma adequada.

No primeiro capítulo, será abordado o histórico da formação das cidades no Brasil, suas características e os desafios enfrentados pela população que, com o objetivo de buscar qualidade de vida e moradia mais adequada, se deslocaram da área rural para a área urbana de forma muito acelerada, o que acabou por acarretar um crescimento desordenado, principalmente, nos centros das cidades.

Com efeito, será analisado no primeiro capítulo, a moradia adequada como um direito fundamental, sendo este direito garantido no ordenamento jurídico internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948, bem como pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê diversos preceitos que sinalizam a importância do direito à moradia no Brasil.

O primeiro capítulo abordará ainda o direito à moradia como um direito humano, o qual está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, bem como à eficácia do direito à moradia como um direito fundamental resguardado pela Constituição Federal, além do histórico de mecanismos instituídos por diversas leis para a regularização fundiária no Brasil até os dias atuais, finalizando com a atual norma objeto da pesquisa que é a Lei 13.465/2017.

No segundo capítulo, serão analisados aspectos da Lei 13.465/2017 e os principais marcos normativos. Para tanto, será investigado o conceito de regularização fundiária, os princípios e os objetivos instituídos pela Lei, bem como a análise das modalidades de regularização fundiária, como a regularização fundiária para fins específicos (Reurb-E) e a regularização fundiária para fins sociais (Reurb-S)

Ainda no segundo capítulo, serão abordados os instrumentos instituídos pela Lei 13.465/2017 para a satisfação da regularização fundiária como: legitimação de posse, e o rol de legitimados que faz jus a promoção da regularização abarcada pela lei.

No último capítulo, serão analisadas as Ações Diretas de inconstitucionalidade propostas pela Procurador Geral da República (PGR), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (ADIs: 5.771, 5.787 e 5.883). Para tanto, serão analisadas as discussões a respeito da Lei 13.465/2017 e os principais debates levantados, além das análises das alegações de inconstitucionalidade formal e material sustentados pelos autores das ADIs, além dos principais argumentos de defesa sustentada pelo Congresso Nacional e pela Presidência da República.

O presente estudo será desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, em que se buscará traçar o estado da arte referente à regularização fundiária, sua concretização e a relação com o direito fundamental à moradia. Para tanto, serão utilizados alguns autores, como, por exemplo: Ermínia Maricato; Paola de Castro; Norberto Bobbio; Izabel Welter; Paulo Bonavides; Ingo Wolfgang Sarlet; José Afonso da Silva. Além disso, visando ao escopo da pesquisa, será feita uma análise de marcos normativos referentes à temática, a citar: Lei 6.766/79; Lei 10.257/2001; Lei 11.124/2005; Lei 11.977/2009; Lei 12.424/2011, sendo esta última lei completamente revogada pela Medida Provisória 759/2016, a qual foi convertida na Lei 13.465/2017, além de análises de dados estatísticos, geográficos e populacionais sobre o tema.

Esta dissertação não tem a pretensão de esgotar as complexas questões que envolvem a regularização fundiária no Brasil e nem o direito à moradia de forma adequada, mas sim, tecer um panorama do contexto atual da legislação 13.465/2017, com objetivo de identificar quais institutos a lei utilizou com o intuito de assegurar o direito à moradia de forma adequada e qual é o debate a respeito da constitucionalidade desta Lei que se encontra no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

## **1. URBANIZAÇÃO E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL**

### **1.1 HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL**

Neste item será abordado o histórico de formação das cidades no Brasil: suas características e desafios. Para tanto, verificaremos a origem e o processo que ocasionou o deslocamento dos habitantes do campo para a área urbana no Brasil. Assim, veremos como ocorreu a evolução do crescimento dos núcleos urbanos e seus efeitos, em especial a ocupação urbana desordenada. Trataremos, ainda, sobre quais foram os principais fatores desse deslocamento desde o início do século XX, mais precisamente a partir dos anos 30, e como esse crescimento está evoluindo até o momento atual.

Com efeito, abordaremos também as mudanças e os principais impactos trazidos em decorrência do crescimento acelerado da área urbana, resultado da transferência das pessoas dos campos para a cidade. A importância deste capítulo é contextualizar e explicar o fenômeno da urbanização brasileira. Sobre a moradia, por sua vez, introduzir os principais conflitos e dilemas. Por fim, será contextualizado e explicado o fenômeno da urbanização brasileira sob o enfoque da moradia, além de descrever quais os principais conflitos e dilemas existentes.

Diversos impactos e mudanças foram implementados a partir do processo de urbanização no Brasil. O processo migratório de forma acelerada de pessoas que partiram do campo para a cidade tem trazido consigo uma tarefa bastante difícil para superar diversos problemas, especialmente de ordem social e econômica. Expansão de habitações irregulares e das periferias, aumento do desemprego e do emprego informal são alguns dos resultados em decorrência desse processo migratório em massa da população do campo para a cidade, quando ocorre sem o devido planejamento.

Segundo Maricato, ainda que o processo de urbanização brasileiro tenha sido uma passagem para a modernização, ele não superou o arcaísmo.

A urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, vem contrariando aqueles que esperavam ver, nesse processo, a

superação do Brasil arcaico, vinculado à hegemonia da economia agroexportadora.<sup>1</sup>

Ainda para Maricato, a falta de conhecimento de profissional da área de arquitetura e de planejamento não é suficiente para lidar com as características do processo de urbanização que o Brasil exige:

O processo de urbanização recria o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização. As características do Brasil urbano impõem tarefas desafiadoras, e os arquitetos e planejadores urbanos não têm conhecimento acumulado nem experiência para lidar com elas. A dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que devem partir do conhecimento da realidade empírica para evitar a formulação das "ideias fora do lugar" tão características do planejamento urbano no Brasil.<sup>2</sup>

Para que a urbanização brasileira seja de fato compreendida, é preciso trazer temas relacionados ao crescimento urbano das cidades no país.

Segundo Santos, do final do século XIX para o início do século XX, somente 10% da população brasileira residia nas cidades. Os primeiros centros urbanos que surgiram datam do século XVI, por todo o litoral nordestino. Isso em razão da produção do açúcar. Nos séculos XVII e XVIII também surgiram diversos centros urbanos no interior devido à descoberta de ouro.<sup>3</sup>

O Brasil era considerado um país com cidades de grande porte desde o período colonial, no século XVII. Todavia, foi somente no final do século XIX que o processo de urbanização no Brasil começou de fato a se solidificar. Diversos foram os fatores que impulsionaram esse processo de urbanização, dentre eles: em 1888, a libertação dos escravos e, em 1889, a proclamação da República, além da expansão da indústria e o início das atividades relacionadas a cafeicultura e das necessidades básicas do mercado interno.<sup>4</sup>

Entre o final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras começaram a receber algumas reformas urbanas como saneamento básico e

---

<sup>1</sup> MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003. p.78- 96.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>3</sup> SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

<sup>4</sup> SILVA, Regina Celly Nogueira da; MACÊDO, Celênia de Souto. **A Urbanização Brasileira**. [S.l.]. Rio Grande do Norte: UEPB, 2009. p. 20.

construção de paisagismo. Nessa época, segundo Maricato, as reformas eram voltadas ao urbanismo moderno.

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.<sup>5</sup>

Somente a partir de 1930 iniciaram-se de fato investimentos de recurso por parte dos Estados no processo de desenvolvimento industrial e na infraestrutura. O intuito era substituir as importações e, por isso, foi construído um suporte maior para as demandas locais. Nesse período, afirma-se o processo de industrialização no Brasil, marcado pelo fortalecimento da economia interna, desenvolvimento da produção e da modernização da sociedade.<sup>6</sup>

Com o início do processo de industrialização no Brasil, aliado à concentração fundiária em que grande parte das posses de terras concentravam-se em poder de um número pequeno de pessoas, bem como com modernização de práticas agrícolas, inicia-se então o processo de deslocamento da população do campo para a cidade.<sup>7</sup>

Com o deslocamento de forma muito acelerada da população que migrou do campo para as grandes cidades, deu-se origem a um processo de urbanização precoce. Sem planejamento e de forma desorganizada, a urbanização acabou por provocar diversos problemas como: falta de habitações e problemas de saneamento básico, o que ocasionou a modificação do solo e do paisagismo.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, 2000. Ressalto, porém, que o início das reformas urbanas de saneamento e paisagismo implementadas não era regra para todas as cidades.

<sup>6</sup> CORDOVIL, Cláudio. Milton Santos (1926/2001): biografia resumida. **Revista Política Democrática**, Brasília, v. 1, n. 2, p.191-197, 2001.

<sup>7</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Segundo Paola de Castro, vários foram os fatores que contribuíram para o processo de urbanização de forma exponencial:

Essa urbanização exponencial ocorreu principalmente pela mecanização das lavouras, pela transformação de plantações em criação de gado e pela crescente oferta de emprego nos centros urbanos, em virtude tanto do processo de industrialização como do crescimento do setor de serviços, o que resultou num grande êxodo populacional do campo para as cidades.<sup>9</sup>

Assim, com o aumento significativo da população nas grandes cidades, aliado à falta de planejamento, os grupos mais pobres começaram a ocupar terrenos desocupados, privados e até públicos, formando-se assentamentos de terras de forma ilegal, com moradias com carência de infraestrutura, totalmente precárias, dando origem assim a “cidade informal”.<sup>10</sup>

Esse deslocamento da população da área rural para área urbana ficou conhecido, na época (anos 1950 até a década de 1980), como o êxodo rural, pois havia ali a mudança de um modelo, até então, agrário-exportador para um modelo urbano-industrial.<sup>11</sup> Eis aqui o êxodo rural e a urbanização, os quais foram capazes de transformar, nas últimas décadas, a sociedade brasileira. E há uma tendência não só no Brasil, mas em diversas partes do mundo, segundo a qual o processo de urbanização acompanha o processo de industrialização.<sup>12</sup>

O crescimento do processo de urbanização foi intenso, pois, em 1920, 84% da população brasileira morava no campo e somente 16% habitava as cidades. Passados pouco mais de oitenta anos, a situação já era diferente: o censo realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2007, apontou que apenas 18,8 % no campo, enquanto que 81,2% dos brasileiros moram nas cidades.<sup>13</sup> Atualmente, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a

---

<sup>9</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 1.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>11</sup> GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização Brasileira**. Globo Educação. [S.l.]. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acesso em: 10.05.2021.

<sup>12</sup> PORTELA, Fernando; VESENTINI, José William. **Êxodo Rural e urbanização**. 17. ed. São Paulo: Ática, 2009. p. 47.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais.<sup>14</sup>

A mudança não é insignificante, e continua não sendo, pois houve um intenso deslocamento populacional nas últimas décadas. Mudanças de hábitos dos brasileiros também ficaram marcados ao longo desses anos até os dias atuais, mudando a cultura, a organização social, as atividades econômicas e a organização política. Por exemplo: ao mesmo tempo que exportam produtos agrícolas, o Brasil também exporta aviões, automóveis, além de outros diversos outros produtos.<sup>15</sup>

O processo de industrialização entra em uma nova fase em 1950, quando o Brasil passa a fabricar bens de produção e bens duráveis. Diversos eletrônicos e eletrodomésticos passam a ser produzidos no país, o que trouxe significantes mudanças para a vida das pessoas. Entretanto, é importante mencionar que essa produção de bens no país era acessível apenas às pessoas que possuíam rendas mais altas. Marcada pela desigualdade social em que, de um lado, existe uma minoria, mas que possuidora de grandes riquezas com acesso a bens de consumo sofisticados, e do outro lado, a maioria da população pobre, enfrentam horas no deslocamento até o trabalho, com moradias precárias e na maioria das vezes, sem escola e nem hospital nas proximidades.<sup>16</sup>

Diversos recursos financeiros também foram implementados pelo presidente da época, Juscelino Kubitschek, para modernização da indústria nacional, com aporte de recurso para a construção de usinas hidroelétricas e na criação de rodovias para a instalação de indústria de automóveis.

Todavia, o desenvolvimento e a distribuição de recurso econômicos promovido por Juscelino Kubitschek não foram homogêneos em todas as regiões do Brasil. A miséria de diversas regiões ocasionou um grande fluxo migratório do campo para a

---

<sup>14</sup> Informação disponível em: [https://educa.ibge.gov.br/jo-vens/conheca-o-brasil/populacao/18313-;](https://educa.ibge.gov.br/jo-vens/conheca-o-brasil/populacao/18313-) Acessado em: 20.05.2021.

<sup>15</sup> PORTELA, Fernando; VESENTINI, José William. **Êxodo Rural e urbanização**. 17. ed. São Paulo: Ática, 2009.

<sup>16</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, 2000.

cidade, pois aquela parcela da população se deslocava na busca de uma melhor qualidade de vida e de oportunidades.

Segundo Paola de Castro, diversos assentamentos ilegais foram constituídos devido à falta de planejamento desse processo migratório. E, segundo a autora, em decorrência ao grande número de pessoas que migraram para as cidades sem o devido planejamento, a população mais carente acabara por ocupar terrenos públicos e privados que estavam desocupados, formando assim uma “cidade informal” constituídas por habitações precárias e carentes de infraestrutura.<sup>17</sup>

De acordo com Betânia de Moraes Alfonsin, ao construir sem a devida autorização legal, essa parte da população ficou excluída do processo de urbanização da cidade, passando a viver em moradias clandestinas e irregulares.<sup>18</sup> Desenvolvendo-se assim não somente déficit habitacional, em quantidades, mas também carente de condições habitáveis, devido à falta e segurança no direito de morar e na qualidade de vida dos seus moradores.

Com intuito de tentar resolver o problema do déficit habitacional, em 1967, o regime militar cria o Banco Nacional integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), visando o financiamento e a construção de milhares de casas populares no país, com o intuito de conceder o acesso à terra com o intuito de atender a função social.<sup>19</sup>

O SFH promoveu o mercado imobiliário em um modelo constituído por apartamentos. Assim, com a implementação pelo Sistema Financeiro Nacional (SFH) houve uma explosão na oferta de imóveis constituídos em edifícios, mudando o cenário do mercado imobiliário privado que até então era predominantemente horizontal.<sup>20</sup>

Mesmo com a implementação de financiamento imobiliário com o fim de promover o mercado imobiliário pelo SFH, a proposta requerida ao Congresso pelo

---

<sup>17</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), para que o acesso à terra fosse realizado de forma democratizada e atendendo à função social, não foi impulsionada. Isso, porque o mercado se manteve fechado, priorizando apenas as classes médias e altas, enquanto que a maioria da população de baixa renda apenas tentava acesso à moradia nas cidades.<sup>21</sup>

Embora a política habitacional tenha ajudado na criação de novas moradias, o sistema não foi suficiente para satisfazer as necessidades reais, de forma social para a população de baixa renda, a qual, sem ter como escolher, acabou sendo deslocada para áreas inadequadas à ocupação humana, com diversos problemas de ordem ambiental, além de falta de infraestrutura.<sup>22</sup>

Na mesma época, o setor imobiliário das empreendedoras e das construtoras se consolidou no país, as quais com maior facilidade de crédito e de recuperação de capital em caso de inadimplência, passou a implementar uma maior especulação imobiliária, o que, conseqüentemente, ocasionou, em muitos centros do país, o aumento do valor do solo urbano, distanciando assim o valor do custo com a moradia com a renda da população dos menos favorecidos.<sup>23</sup>

De acordo com Paola Castro, o poder público, pela sua incapacidade de resolver o problema das invasões e das práticas abusivas do mercado imobiliário, se omitiu. Dessa forma, por sua incapacidade de resolver o problema habitacional, o poder público, ao invés de fiscalizar e coibir práticas abusivas tanto do setor imobiliário quanto em relação as invasões em áreas vulneráveis por parte da população, tolerou o desrespeito à legislação.<sup>24</sup>

Com isso, diante da inércia em certa medida do poder público, todos os tipos de irregularidades urbanas foram surgindo em ritmo assombroso. Favelas eram formadas; ocupações irregulares de forma individuais e coletivas; ocupações de prédios públicos; ocupações de espaços sob pontes, praças; loteamento clandestino

---

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira**: Redescobertas. Belo Horizonte: Arte, 2003. pp.78- 96.

<sup>22</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 17.

construído por empresas privadas, por proprietários e até por imobiliárias e cooperativas habitacionais; complexos habitacionais eram implementados por associações comunitárias em áreas irregulares; além dos cortiços que eram instalados em imóveis velhos e inutilizados, os quais eram ajeitados para locação de cômodos desses espaços.

Apesar dos grandes investimentos realizados pelo SFH ao longo de 22 anos, o problema de habitação ilegal, além de não ter sido resolvido, ainda contribuiu mais para essa prática, pois o programa de habitação alcançava apenas as pessoas que ganhavam acima de 10 salários mínimos. Para se ter uma ideia, no Estado de São Paulo, quase 60% da população da região metropolitana estava excluída do mercado legal privado de moradia. Restando apenas para essa parcela da população os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais.<sup>25</sup>

Até os anos 80, as invasões de terras ocorriam de forma individual ou familiar. Todavia, em 1997, com a crise econômica do país, houve uma transformação do modelo das invasões de terras, passando assim para as invasões de grande porte de forma organizada. Assim, diversas cidades brasileiras tiveram um cenário de invasões massivas e organizadas. Isso não quer dizer que as ocupações gradativas individuais deixaram de existir. Pelo contrário, ainda é a maior causa de formação de favelas do país.<sup>26</sup>

No ano de 1999, várias cidades brasileiras já contavam com um número considerável de favelas existentes, como por exemplo: Rio de Janeiro com 20% da população morando em favelas; Fortaleza com 28%; Salvador com 33%. Na cidade de Recife, a situação foi ainda mais grave, pois, de acordo com o próprio IBGE, a população residindo em favela chegava a 40% no mesmo ano de 1999. Podemos citar ainda outras regiões do país em que essa relação pode se revelar com números alarmantes, como por exemplo: as cidades do Norte e Centro Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, 2000.

<sup>26</sup> *Idem*, 1999.

<sup>27</sup> MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira também nas cidades. **Cultura Vozes**, [S.I.], n. 6, p. 7-22, 1999.

Segundo Maricato, muito antes do ano de 1999 já existiam favelas no Brasil, porém não há dados concretos dos números gerais confiáveis sobre a quantidade de favelas em todo o Brasil. E isso, segundo a autora, se deve a falhas metodológicas, ou até por dificuldade óbvia de se conhecer a titularidade da terra a qual a favela se instala. Afirma a autora que de acordo com dados do IBGE, ainda que subdimensionados, o Brasil tinha, no ano de 1980, da população vivendo em favelas. Assim, embora os números não são absolutamente corretor, há um indicativo de captação da tendência de grande aumento do número de favela em apenas 19 anos.<sup>28</sup>

Diversos são problemas originados pelo processo de invasões e até mesmo as permissões de ocupação de terrenos ilegais que são: depredação ambiental, alteração significativa na violência marcada pelo aumento do número de homicídios que se mostra ainda mais intenso nas invasões em grandes cidades marcadas pela pobreza.<sup>29</sup>

Ante a magnitude que está assumindo a “não cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, uma pergunta se impõe, segundo Ermínia Maricato:

(...) porque a sociedade brasileira não tem consciência dessa situação? Quais são os expedientes que permitem o ocultamento de ocorrência tão grande e palpável? Como algo tão visível permanece quase invisível? Ou, pelo menos, como é que as dimensões desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo judiciário, pelo legislativo, pelo executivo, pelos técnicos urbanistas, por grande parte das universidades, que insistem numa representação que não corresponde à cidade real?<sup>30</sup>

De acordo com Maricato, a tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é disfarçada, pois de acordo com a tradição, as grandes obras do sistema viário custeadas com os recursos públicos são reivindicadas pela classe média e por empresas prestadoras de serviços nas construções de rodovias. Na verdade, a legislação urbanística existe e deveria ser aplicada, mas é flexibilizada pela pequena corrupção.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira também nas cidades. **Cultura Vozes**, [S.l.], n. 6, p. 7-22, 1999.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.7.

<sup>31</sup> *Ibidem*. p. 7.

Nota-se que diversos foram os enfrentamentos na tentativa de resolver o problema da moradia no Brasil. Todavia, ainda que vários foram os investimentos, o Brasil ainda está longe de alcançar a concretização do direito à moradia previsto nos termos em que prevê a Constituição Federal de 1998.

Desde o século XIX até os dias atuais, praticamente três séculos se passaram e ainda há incertezas e insegurança para implementação da moradia de forma digna. Muito pelo contrário, não há o mínimo! Há falta de saneamento básico para a maioria da população mais pobres. Dos cortiços do século XIX às favelas que até hoje margeiam as grandes cidades brasileiras a situação continua degradante.

Por outro lado, necessário destacar que a irregularidade fundiária no Brasil não é uma condição que atinge somente a população de baixa renda. Muito ao contrário. Existem, nos dias atuais, áreas irregulares totalmente urbanizadas, casas e edifícios em bairros de luxo, e até imóveis em praias paradisíacas, construídas sem a devida autorização legal são encontradas por toda a parte.

Dessa forma, só é possível identificar a regularidade de um imóvel analisando os seus respectivos registros no Cartório de Registro de Imóveis, o qual é o competente para emitir as respectivas matrículas dos imóveis já registrados. Assim, a verificação no local apenas da sua formação e da sua infraestrutura não é possível aferir a legalidade ou ilegalidade do imóvel ou da área.

Pois bem, com base no estudo desenvolvido até agora, podemos citar diversas características do processo de urbanização no Brasil:

1) A industrialização com baixa renda, pois empregados como operários das grandes indústrias automobilísticas brasileiras não percebiam salários de forma suficiente para o custo da habitação fixado pelo mercado imobiliário. Com isso, a favela ou o lote ilegal em conjunto com a autoconstrução foram parte complementar do crescimento urbano. Assim, o custeio com a habitação se deu, na maioria dos casos, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira também nas cidades. **Cultura Vozes**, [S.I.], n. 6, p. 7-22, 1999.

2) A tradição regressiva de investimento, pois as obras de infraestrutura urbana não proporcionam a democratização do acesso à terra para a moradia. Pelo contrário, alimenta a especulação fundiária por parte do grupo real de poder e promoção imobiliária, pois a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é a máquina que movimenta e norteia a localização dos investimentos públicos especificamente na área dos transportes. Nesse contexto, como nem sempre há a necessidade de melhorar o transporte, mas impulsionar o mercado imobiliário de alta renda, as referidas “obras viárias” são consideradas mais imobiliárias que propriamente viárias.<sup>33</sup>

3) Outra característica do processo de urbanização está relacionada à aplicação arbitrária da lei, pois as ocupações ilegais são toleradas por parte do Estado, pois ainda que provido do poder de polícia, este não exerce o seu poder conforme emana o poder legislativo.<sup>34</sup> Ermínia Maricato menciona a arbitrariedade da lei quando afirma que se a lei fosse aplicada não teríamos aproximadamente dois milhões de pessoas hoje vivendo em favelas apenas no município de São Paulo. Isto é, a lei existe, mas há uma transgressão da norma jurídica.

E com a pandemia provocada pelo coronavírus, esse número é ainda mais alarmante. Apenas na cidade de São Paulo, o número de 375 mil famílias distribuídas em mais de 1.700 favelas em 2019 passou para 392 mil no ano de 2021. Ou seja, em pouco mais de um ano e meio, a cidade ganhou 24 novas favelas, um aumento de 1,4% em relação ao ano de 2019.<sup>35</sup>

## 1.2 ANÁLISE DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

Apesar da realidade vivenciada pelo país, o direito à moradia adequada é um direito garantido, inclusive no ordenamento jurídico internacional (Declaração

---

<sup>33</sup> MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira também nas cidades. **Cultura Vozes**, [S.l.], n. 6, p. 7-22, 1999.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> LARA, Wallace; GOMES, Paulo. Pandemia empurrou cerca de 20 mil famílias para habitações precárias e cidade de SP ganhou 24 novas favelas, diz secretaria. **G1**, [S.l.], 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/24/pandemia-empurrou-cerca-de-55-mil-familias-para-habitacoes-precarias-e-cidade-de-sp-ganhou-150-novas-favelas-diz-secretaria.ghtml>. Acesso em: 20.05.2021.

Universal de Direitos Humanos de 1948), sendo, portanto, tratado como parte integrante do direito de todos a terem uma vida de forma adequada. Assim dispõe seu artigo 25:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>36</sup>

Assim como a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC) é considerado como o documento principal para a proteção do direito à moradia apropriada. O documento dispõe que toda pessoa tem o direito de ter um padrão de vida adequado para si e para a sua família, incluindo a moradia adequada.<sup>37</sup>

Vários outros tratados internacionais de Direitos Humanos também reconheceram o direito à moradia adequada quando fizeram referência a esse direito ou algumas características inerentes a ele, como por exemplo: a proteção à privacidade e ao lar.<sup>38</sup>

Ainda que algumas normas não sejam juridicamente vinculantes, isto é, sem força de lei, existem diversas orientações e princípios internacionais que instituem disposições úteis relacionadas ao implemento do direito à moradia adequada, em especial, para determinados grupos, como: os refugiados; os povos indígenas e as pessoas idosas.<sup>39</sup>

Em 1985, o Conselho Econômico Social das Nações Unidas (ECOSOC) da ONU instituiu o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), o qual

---

<sup>36</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12.12. 2021.

<sup>37</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>38</sup> A legislação internacional sobre o direito humano à moradia adequada é vasta. Podem-se citar como exemplos: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International standards on the right to housing**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>>. Acesso em: 20.05.2021.

<sup>39</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 33.

tem competência para controlar a aplicação das disposições contidas no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos (PIDESC) por parte dos Estados-partes, como no caso do Brasil, além de formular “comentários gerais” com a finalidade de interpretar de forma mais autêntica, os referidos artigos e disposições contidas no tratado internacional, com objetivo de que ele tenha a máxima eficácia.<sup>40</sup> Com efeito, diversos comentários gerais foram instituídos por esse Comitê. É importante trazer à tona alguns desses dispositivos que trazem o direito à moradia adequada.

Desde a sua instituição, o Comitê tem sido competente para acrescentar uma grande quantidade de informações relativas ao direito à moradia adequada. Setenta e cinco relatórios foram examinados pelo Comitê e seus antecessores. O Comitê também prestou um dia de discussão geral para tratar da questão. Além disso, notas cuidadosas das informações produzidas pelo “Ano Internacional da Moradia para os Sem Teto” foram tomadas pelo Comitê, incluindo aqui, também as Estratégia Global para a moradia aprovada pela Assembleia Geral, instituída pela resolução 42/191 de 1987,<sup>41</sup> afora os relatórios e documentos da comissão e da subcomissão de direitos humanos sobre a proteção das minorias e da prevenção da discriminação.

De acordo com o Núcleo de Estudos Internacionais dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o artigo 11 do Pacto (PIDESC) é o mais abrangente e, certamente, o mais importante documento que trata do direito à moradia adequada, apesar da existência de uma ampla variedade de instrumentos internacionais que tratam das diversas dimensões relacionadas ao direito à moradia adequada<sup>42</sup>

Inicialmente, é importante a análise dos comentários gerais emitidos pelo Comitê prevista no artigo 11.1 do Pacto, vejamos:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados, e à melhoria contínua

---

<sup>40</sup> MONTEIRO, Adriana Carneiro. **Introdução ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/culturais.html>>. Acesso em: 21.05.2021.

<sup>41</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

das condições de vida. Os Estados Partes adotarão as medidas cabíveis para assegurar a efetivação desse direito, reconhecendo, para tanto, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.<sup>43</sup>

O artigo 11.1, então, reconhece o direito à moradia adequada. O referido artigo determina que cada um dos países signatários que aderiram ao acordo deverá tomar medidas adequadas para garantir a consecução do direito à moradia adequada.

Por sua vez, o artigo 2.1 declara que:

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a tomar medidas, individualmente e por meio de assistência e cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo particularmente a adoção de medidas legislativas.<sup>44</sup>

Com base nas disposições acima referenciadas, o Comitê emitiu os Comentários Gerais n. 4º os quais dispõem que, para que o direito à moradia seja de fato considerado uma habitação adequada, alguns elementos devem estar presentes

---

<sup>43</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

Cabe ainda trazer os seguintes textos normativos:

**Parág. 7** afirma: “o direito à moradia não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo que o equiparar, por exemplo, ao abrigo fornecido apenas por ter um teto sobre a cabeça ou ver o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Em vez disso, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade.”

**Parág. 8** estabelece que o conceito de “habitação adequada” inclui os seguintes elementos: a) segurança de posse, b) disponibilidade de serviços, c) acessibilidade, d) habitabilidade, e) acessibilidade, f) localização e g) adequação cultural.

**Parág. 9** especifica que o direito à moradia adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos, o conceito de dignidade humana, o princípio da não discriminação, a liberdade de expressão, a liberdade de associação, o direito à liberdade de residência e o direito participar na tomada de decisões públicas e que a proibição de interferências arbitrárias ou ilegais na privacidade, na família, no lar ou na correspondência constituem uma dimensão muito importante na definição do direito à moradia adequada.

**Parág. 11** afirma que “os Estados Partes devem dar a devida prioridade aos grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes uma consideração especial”

**Parág. 13** afirma: “O monitoramento efetivo da situação no que diz respeito à habitação é outra obrigação de efeito imediato. Para que um Estado parte cumpra suas obrigações nos termos do artigo 11 (1), deve demonstrar, inter alia, que tomou todas as medidas necessárias, seja sozinho ou com base na cooperação internacional, para determinar a extensão total da falta de moradia e moradia inadequada dentro de sua jurisdição”.

como: a) disponibilidade de serviços; b) acessibilidade; c) habitabilidade; d) acessibilidade; e) localização; f) adequação cultural.<sup>45</sup>

Assim, de acordo com o CDESCR da ONU, o direito à moradia adequada não pode ser entendido de forma restritiva, como uma moradia composta por quatro paredes e um teto. Muito pelo contrário, esse direito deve ser enxergado como um direito de se viver em um local de paz, com segurança e com dignidade.<sup>46</sup>

O Comitê declara, ainda, que o direito à moradia deve ser enxergado/interpretado em conjunto com demais direitos humanos:

**Parágrafo. 9** especifica que o direito à moradia adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos, o conceito de dignidade humana, o princípio da não discriminação, a liberdade de expressão, a liberdade de associação, o direito à liberdade de residência e o direito participar na tomada de decisões públicas e que a proibição de interferências arbitrárias ou ilegais na privacidade, na família, no lar ou na correspondência constituem uma dimensão muito importante na definição do direito à moradia adequada.<sup>47</sup>

No âmbito dos comentários gerais n. 4, em seu parágrafo 11, o Comitê dispõe que os grupos sociais que vivem em condições desprivilegiadas devem ser atendidos pelos Estados Partes de forma prioritária para que seja ofertado atendimento especial.<sup>48</sup>

Ainda em relação às obrigações dos Estados Partes, o Comitê aponta que os Estados signatários do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos devem adotar todas medidas que forem necessárias para descrever a extensão na jurisdição a falta de moradia adequada, devendo os Estados Partes tomarem as devidas medidas de forma individual ou em cooperação internacional.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>46</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 14.

<sup>47</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, op. cit.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

Segundo dados colhidos pelo Relatório sobre moradores de assentamentos informais e o direito à moradia, publicado em 19 de setembro de 2018, de Relatoria da Relatora Especial sobre o Direito à Moradia Adequada, Leilani Farha, no mundo, mais de 1,8 bilhões de pessoas vivem em assentamentos informais ou moradias inadequadas com restrição de acesso a serviços essenciais como eletricidade, água e saneamento e, muitas vezes, sob ameaça de despejo forçado. Este, segundo o relatório, constitui uma das mais graves formas de violação do direito à moradia adequada.<sup>50</sup>

Segundo o relatório, países desenvolvidos e ricos também convivem com o problema dos assentamentos informais

Atualmente, quase um quarto da população urbana mundial vive em assentamentos informais ou acampamentos, a maioria em países em desenvolvimento, mas cada vez mais também nos países mais ricos. As condições de vida são chocantes e intoleráveis. Os residentes muitas vezes vivem sem água e saneamento e têm medo constante de serem despejados.<sup>51</sup>

E o Comitê declara ainda, nos comentários gerais n. 4, em seu parágrafo 17:

Parágrafo 17 afirma que muitos elementos do direito à moradia condigna são, pelo menos, consistentes com a provisão de recursos legais internos. “Dependendo do sistema legal, tais áreas podem incluir, mas não estão limitadas a: (a) recursos judiciais destinados a prevenir despejos planejados ou demolições por meio da emissão de liminares judiciais; (b) procedimentos legais buscando compensação após um despejo ilegal; (c) reclamações contra ações ilegais realizadas ou apoiadas por proprietários (públicos ou privados) em relação a níveis de aluguel, manutenção de moradia e discriminação racial ou outras formas de discriminação; (d) alegações de qualquer forma de discriminação na atribuição e disponibilidade de acesso à habitação; e (e) reclamações contra proprietários sobre condições insalubres ou inadequadas de habitação.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Por fim, o Comitê declara que despejos forçados promovidos pelos Estados signatários são incompatíveis com o Pacto, devendo essa medida ser tomada apenas em caso excepcionais e, sempre, respeitando os princípios do direito internacional.<sup>53</sup> Nessa temática, o Comitê instituiu comentários gerais próprios, dada a relevância do tema. Assim, os comentários gerais n.7 serão objeto de estudo a seguir, pois estão intimamente ligados ao direito à moradia adequada, objeto do estudo.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>54</sup> Há outros dispositivos de igual importância para a temática sobre a pesquisa. São eles:

**O Parágrafo 3** afirma que as expulsões forçadas são "definidas como a remoção permanente ou temporária contra a sua vontade de indivíduos, famílias e / ou comunidades das casas e / ou terras que ocupam, sem a provisão de, e acesso a, formas legais adequadas ou outra proteção.

**O parágrafo 4** declara: "as expulsões forçadas violam frequentemente outros direitos humanos. Assim, embora violando manifestamente os direitos consagrados no Pacto, a prática de despejos forçados também pode resultar em violações de direitos civis e políticos, como o direito à vida, o direito à segurança da pessoa, o direito de não ingerência privacidade, família e casa e o direito ao gozo pacífico dos bens."

**O parágrafo 9** afirma que "é claro que a legislação contra despejos forçados é uma base essencial para a construção de um sistema de proteção eficaz. Essa legislação deve incluir medidas que (a) forneçam a maior segurança possível de posse aos ocupantes de casas e terras, (b) estejam em conformidade com o Pacto e (c) sejam concebidas para controlar estritamente as circunstâncias em que os despejos podem ser realizados. A legislação também deve ser aplicada a todos os agentes que atuam sob a autoridade do Estado ou que são responsáveis perante ele. Além disso, em vista da tendência crescente em alguns Estados no sentido de o Governo reduzir significativamente suas responsabilidades no setor da habitação, os Estados Partes devem assegurar que as medidas legislativas e outras sejam adequadas para prevenir e, se apropriado, punir as expulsões forçadas realizadas, sem as devidas salvaguardas.

**O parágrafo 11** declara: "Considerando que alguns despejos podem ser justificáveis, como no caso de não pagamento persistente de aluguel ou de danos a propriedade alugada sem qualquer causa razoável, é responsabilidade das autoridades relevantes garantir que eles sejam realizados em uma forma garantida por uma lei que é compatível com o Pacto e que todos os recursos e soluções legais estão disponíveis para as pessoas afetadas."

**O parágrafo 12** declara: "O despejo forçado e a demolição de casas como medida punitiva também são inconsistentes com as normas do Pacto. Da mesma forma, o Comitê toma nota das obrigações consagradas nas Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos de 1977 relativos às proibições de deslocamento da população civil e da destruição de propriedade privada, já que estas se relacionam com a prática de despejo forçado."

**O parágrafo 13** declara: "Os Estados Partes devem assegurar, antes de realizar quaisquer despejos, e particularmente aqueles envolvendo grandes grupos, que todas as alternativas viáveis sejam exploradas em consulta com as pessoas afetadas, com vistas a evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade de uso força. Recursos ou procedimentos legais devem ser fornecidos para aqueles que são afetados pelas ordens de despejo. Os Estados Partes providenciarão também para que todos os indivíduos interessados tenham direito a uma indenização adequada por quaisquer bens, tanto pessoais como reais, que sejam afetados. A este respeito, é pertinente lembrar o artigo 2.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos,

**O parágrafo 14** declara: "Nos casos em que o despejo é considerado justificado, ele deve ser realizado em estrita conformidade com as disposições relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade."

**O parágrafo 15** declara: "A proteção processual apropriada e o devido processo são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinentes em relação a uma questão como as expulsões forçadas que invocam diretamente um grande número de direitos

O § 3º dos comentários gerais n. 7 traz a definição do que são as remoções forçadas:

definidas como a remoção permanente ou temporária contra a sua vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão de acesso a formas legais adequadas ou outra proteção.<sup>55</sup>

São remoções forçadas as compreendidas como aquelas que vão de encontro a própria vontade do indivíduo. Surge então uma indagação: se existe o uso da força para a retirada do morador da sua própria moradia, sem respeitar o devido processo legal, podemos dizer que estamos aqui diante de vários direitos violados?

No parágrafo seguinte, o Comitê responde à questão levantada anteriormente: outros direitos humanos também são violados quando ocorrem os despejos forçados como, por exemplo, a violação de direitos civis e políticos, como a violação do próprio direito à vida, à segurança, à privacidade e ao aproveitamento pacífico dos seus próprios bens.<sup>56</sup>

Os comentários gerais n. 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), afirmam também que a legislação dos países signatários deve construir um sistema de proteção eficaz contra os despejos forçados. Nesse sentido, dispõe que medidas instituídas por essas legislações devem ser adotadas no sentido de observar: 1) O fornecimento de segurança de posse aos ocupantes de casas e

---

reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. O Comitê considera que as proteções processuais que devem ser aplicadas em relação às expulsões forçadas incluem: (a) uma oportunidade para uma consulta genuína com as pessoas afetadas; (b) notificação adequada e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data programada para o despejo; (c) informações sobre as expulsões propostas e, quando aplicável, sobre os fins alternativos para os quais o terreno ou a moradia serão usados, a serem disponibilizadas em um prazo razoável a todas as pessoas afetadas; (d) especialmente quando grupos de pessoas estão envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes presentes durante um despejo; (e) que todas as pessoas que efetuaram o despejo sejam devidamente identificadas; (f) os despejos não devem ocorrer com tempo particularmente ruim ou à noite, a menos que as pessoas afetadas consentam em contrário; (g) provisão de recursos legais; e (h) prestação, sempre que possível, de assistência jurídica às pessoas que dela necessitem para obter reparação junto dos tribunais.

**O parágrafo 16** declara: “As expulsões não devem resultar em indivíduos desabrigados ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Quando as pessoas afetadas são incapazes de se sustentar, o Estado Parte deve tomar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que alternativas adequadas de moradia, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme o caso, estejam disponíveis.”

<sup>55</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

terras em conformidade com o Pacto internacional de Direitos Econômicos sociais e culturais de 1966 (PIDESC); 2) Elas devem ser concebidas com o objetivo de controlar quais as circunstâncias em que os despejos podem ser realizados; 3) Declara que as legislações devem ser aplicadas aos agentes que atuam sob a autoridade dos Estados, sem exceção, bem como aos que estão sob a sua reponsabilidade. Por fim, os Estados Signatários devem garantir que as medidas legislativas sejam adequadas a fim de prevenir, além de poder punir os envolvidos nos despejos forçados que não respeitaram a legislação.<sup>57</sup>

Ainda nos comentários gerais n. 7, em seu parágrafo 11 e 14, o Comitê adverte que ainda que haja os despejos autorizados, nos casos por exemplo de falta de pagamento de imóveis locados, eles devem ser realizados em observância das garantias instituídas pela lei e pelo Pacto (PIDESC). Além disso, devem ocorrer de acordo com as disposições relevantes do direito internacional dos direitos humanos e em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.<sup>58</sup>

Assim, de acordo com o Comitê, os países signatários do Pacto (PIDESC) devem assegurar que consultas sejam realizadas com as pessoas afetadas, para que sejam dadas alternativas viáveis, com o intuito de se evitar, ou de pelo menos minimizar, que os despejos forçados sejam realizados.

O Comitê reconhece também como direito as proteções processuais nas questões relacionadas aos aspectos essenciais de todos os direitos humanos, em especial aos despejos forçados:

Parágrafo 15: A proteção processual apropriada e o devido processo são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinentes em relação a uma questão como as expulsões forçadas que invocam diretamente um grande número de direitos reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. O Comitê considera que as proteções processuais que devem ser aplicadas em relação às expulsões forçadas incluem: (a) uma oportunidade para uma consulta genuína com as pessoas afetadas; (b) notificação adequada e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data programada para o despejo; (c) informações sobre as expulsões propostas e, quando aplicável, sobre os fins

---

<sup>57</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

alternativos para os quais o terreno ou a moradia serão usados, a serem disponibilizadas em um prazo razoável a todas as pessoas afetadas; (d) especialmente quando grupos de pessoas estão envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes presentes durante um despejo; (e) que todas as pessoas que efetuaram o despejo sejam devidamente identificadas; (f) os despejos não devem ocorrer com tempo particularmente ruim ou à noite, a menos que as pessoas afetadas consentem em contrário; (g) provisão de recursos legais; e (h) prestação, sempre que possível, de assistência jurídica às pessoas que dela necessitem para obter reparação junto dos tribunais.<sup>59</sup>

Com efeito, os Comentários Gerais n.7 nos dão notícia de que os Estados Partes devem, ao máximo dos recursos disponíveis, assegurar alternativas adequadas de moradia, bem como de reassentamentos e de terras produtivas àqueles que foram afetados pelas expulsões forçadas e que não tenham condições de se sustentarem.

Considerado como uma das transgressões mais generalizadas de direitos humanos em todo o mundo, as condições em que os moradores vivem em assentamentos informais têm se tornado imperativo de direitos humanos com o objetivo de que ocorra a atualização dos assentamentos informais com intuito de que atendem aos padrões básicos da dignidade humana.<sup>60</sup>

No que tange ao direito à moradia adequada, os Estados Partes possuem três tipos de obrigações: o dever de não praticar qualquer ato que ofenda o direito à moradia adequada, o dever de proteger a moradia em face de terceiros que tente intervir nela e o dever de agir, de atuar com o objetivo de fazer concretizar o direito à moradia adequada.<sup>61</sup>

Cabe ressaltar ainda, que o direito à moradia, diversamente do que muitos pensam, não se constitui uma obrigação de imediata concretização, pelo contrário. Ele deve ser realizado apenas na medida do possível, dentro dos recursos

---

<sup>59</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 39.

disponíveis, tomando-se as medidas necessárias para a concretização do direito à moradia adequada de forma mais rápida possível.<sup>62</sup>

Por fim, o Pacto, em seu artigo 2.1, declara que: “Cada Estado-parte deve ser comprometer a tomar medidas por meio de cooperação internacional ou pelo próprio esforço, em especial, nos planos econômicos e técnicos até o limite máximo dos recursos, com a finalidade de garantir, de forma progressiva, o pleno exercício dos seus direitos reconhecidos pelo Pacto, incluindo as medidas de natureza legislativas”.<sup>63</sup>

Com efeito, os tratados internacionais são considerados como fontes do Direito Internacional positivo. Trata-se de um acordo formal pactuado entre pessoas jurídicas de direito público internacional, os quais têm a finalidade de produzir os efeitos jurídicos a todos aqueles Estados que aderiram ao acordo.

Em 24 de janeiro de 1992, por meio do Decreto n. 591, o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. (PIDESC).<sup>64</sup> Portanto, O Brasil é Estado-parte e tem a obrigação de tomar medidas para a promoção da a moradia de forma adequada no limite dos seus recursos.

Dessa maneira, necessário se faz aprofundar um pouco mais nessa temática, com o objetivo de analisar a partir da Constituição Federal de 1998, o direito à moradia como um direito fundamental, o que será objeto de pesquisa no próximo tópico.

### **1.2.1 O direito à moradia previsto no ordenamento jurídico brasileiro: Constituição Federal de 1998**

A Constituição Federal de 1998 (CF/88) dispõe de diversos preceitos que sinalizam a importância do direito à moradia, como por exemplo o art. 5º, inciso XI que

---

<sup>62</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 17.

<sup>63</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

trata do direito à inviolabilidade do domicílio, o artigo 7º que institui a moradia uma necessidade básica do trabalhador para validar o recebimento do salário mínimo, traz a previsão do artigo 23, IX que dispõe sobre a competência comum entre todos os Entes federativos, em nível nacional, estadual e municipal, sobre os programas habitacionais; além de trazer o tema usucapião para a propriedade urbana em seu artigo 183.<sup>65</sup>

Todavia, ainda que vários dispositivos na Constituição abriguem o direito à moradia, esse direito só foi incorporado no texto Constitucional como um direito fundamental social a partir da Emenda n. 26/2000. Assim, dado o grande interesse e a necessidade de instituir esse direito, ele passou então a figurar no rol dos direitos sociais ao lado do direito à saúde, do direito à educação e ao trabalho.<sup>66</sup>

O direito à moradia é a base central de diversos outros direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Federal, pois é por meio desse direito que outros direitos fundamentais podem ser exercidos, como por exemplo: o direito à educação, pois para que a criança seja matriculada na escola é necessário que tenha um endereço da sua moradia e, o mesmo acontece para acesso à saúde quando faz o cadastro junto ao posto de saúde, a inserção em projetos para o mercado de trabalho e para o acesso à recreação e lazer de projetos promovidos pelo Estado.<sup>67</sup>

De acordo com Izabel Welter, o direito à moradia significa que o cidadão tenha um lugar para habitar. Para ela, ser detentor desse direito não significa ter essencialmente uma casa própria. Todavia, entende que a obtenção da própria casa é um complemento, o qual não pode ser dispensável para que o direito de fato seja efetivado. Além disso, para a autora, a moradia deve ser digna, isso porque o direito

---

<sup>65</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 36.

<sup>66</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Brasília/DF**: Presidência da República, 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: 21.05.2021.

<sup>67</sup> BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes; CABISTANI, Luiz Homero. Delimitação do Conceito de Moradia: o Atendimento aos desígnios do “Mínimo Existencial” e a Questão dos Custos de Produção Habitacional em Porto Alegre. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: caderno imobiliário*, Porto Alegre, v.14, p. 58-74, out./nov. 2007. In: WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. pp. 36-37.

à moradia garante outros direitos como a intimidade, a privacidade e a dignidade da pessoa humana.<sup>68</sup>

Assim, não será possível ter uma vida digna sem uma moradia de forma adequada. Não é possível, por exemplo, pessoas em situação de rua em terem uma vida digna morando em um lugar que o mínimo para atender às necessidades básicas não estão presentes, sem garantir a privacidade, a intimidade e a dignidade da pessoa humana, sem acesso à higiene e expostos a violências e atuações para remoções forçadas.

Quanto ao ponto de vista terminológico, podemos dizer que caminhou bem o Legislador constituinte ao se referir ao direito à moradia de forma genérica, sem fazer menção a qualquer adjetivo. Isso porque não nos parece razoável, à luz da Constituição de 1998, que o direito à moradia não seja interpretado como um direito à moradia adequada, pois existe essa previsão na esfera dos tratados internacionais, especialmente no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos (PIDESC), trouxe essa terminologia, o qual o Brasil é signatário.<sup>69</sup>

O texto constitucional garante uma moradia com o mínimo de compatibilidade com as exigências da dignidade da pessoa humana, portanto, a moradia deve sempre ser adequada e decente. Dessa forma, a adjetivação não trazida pelo texto constitucional tem pouca relevância, não podendo, portanto, afastar ou reduzir excessivamente o direito à moradia.<sup>70</sup>

De outra sorte, a nossa Constituição também silenciou quanto à definição mínima do que deve conter em uma moradia. Todavia, merece destaque os tratados internacionais os quais o Brasil é signatário, pois estes fazem as vezes do próprio texto constitucional, quando este silenciar. Assim, as diversas disposições trazidas por

---

<sup>68</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 39.

<sup>69</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

vários tratados internacionais e documentos firmados pelo Brasil são, portanto, incorporados no próprio ordenamento jurídico interno.<sup>71</sup>

Dessa forma, diante da sua íntima ligação com a dignidade da pessoa humana, há de se verificar que na interpretação do que venha a ser o conteúdo do direito à moradia, devem-se considerar comparações mínimas indispensáveis para se ter uma vida saudável de acordo com as exigências estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no sentido de garantia de bem-estar social, mental e físico, pois uma vida digna não pode, de forma alguma, ser uma vida sem saúde.<sup>72</sup>

Assim, a moradia de forma adequada deve ser capaz de proteger os habitantes do frio, da umidade, da chuva, do calor, do vento ou de outras ameaças à saúde, como riscos a doenças, ou até mesmo riscos estruturais. Nesse sentido, vale trazer o que descreve Celso Santos.

A extrema vulnerabilidade das cidades brasileiras aos acidentes naturais está associada à nossa incapacidade histórica de prover moradia adequada para as camadas populares e promover um ordenamento territorial que imponha o interesse social sobre o interesse privado dos proprietários de terras. Sem acesso à moradia e aos terrenos legalizados, as classes populares tiveram como principal alternativa habitacional a autoconstrução e a ocupação de terrenos públicos ou privados com menor valor de mercado em função das restrições à ocupação legal – terrenos em áreas de risco, de preservação ambiental ou de proteção aos mananciais –, ocupando áreas onde o mercado não tenha interesse ou possibilidade de atuação. Este processo histórico de ocupação marcou a formação do espaço nas cidades brasileiras e gerou impactos adversos, seja decorrente da ação da natureza sobre o espaço construído, seja do seu efeito inverso – do espaço sobre a natureza, na forma de desastres naturais, poluição das fontes de abastecimento de água e carência de áreas verdes, que afetam o conjunto da população.<sup>73</sup>

Dessa forma, como vimos no decorrer deste trabalho, a moradia no âmbito do direito internacional deve atender alguns requisitos e conter conteúdos mínimos para que o direito à moradia seja concretizado de forma adequada e, portanto, o Brasil

---

<sup>71</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> CARVALHO, Celso Santos; GALVÃO, Thiago. Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas em áreas urbana. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília-DF: IPEA, 2016. cap. 8, p. 189-248. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/366>. Acesso em: 25.05.2021.

como Estado-parte, passando a aderir todo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos (PIDESC).

Nesse ponto, vale contextualizar a distinção do conteúdo do direito à moradia em relação ao conteúdo presente no direito de propriedade, conforme definiu Ingo Sarlet Wolfgang. Segundo o autor,

(...) Muito embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, para além disso, a moradia acaba, por disposição constitucional expressa – e em determinadas circunstâncias - assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional), atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia – convém frisá-lo - é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios.

(...)

basta aqui lembrar a evidência de que mesmo sem a propriedade sobre um bem imóvel a pessoa, por si só, não estará necessariamente privada de uma vida digna, o que, por outro lado, inevitavelmente ocorrerá em não dispondo de uma moradia com padrões compatíveis com uma vida saudável.<sup>74</sup>

Diante das devidas considerações reportadas acima, pode-se dizer, então, que o direito à moradia é mais extenso que o direito à propriedade, pois para fazer valer do direito à moradia é necessário que o morador esteja em um lugar seguro, de paz e com dignidade, independentemente, de ter ou não do direito à propriedade.

Assim, diante da ampla proteção regulada pelo direito à moradia adequada, se for levado como foco único o direito à propriedade, podemos estar diante de violações ao direito à moradia adequada, como por exemplo remoção de forma forçada de moradores que vivem em favelas os quais residem em propriedades privadas. De outra sorte, a proteção do direito à propriedade pode ser essencial que certos grupos

---

<sup>74</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003. p. 212.

tenham proteção do direito de propriedade para garantir que eles desfrutem do seu direito à moradia de forma adequada.<sup>75</sup>

É certo que o direito à moradia é vinculado a diversos outros direitos humanos, pois esse direito é inerente à própria dignidade da pessoa humana. Assim, o termo habitação deve ser interpretado sempre levando em consideração que esse direito deve ser, fundamentalmente, assegurado a todas as pessoas, independente de acesso a recursos ou a renda.

Para tanto, com intuito de aprofundar mais um pouco sobre essa temática, o assunto do direito à moradia como um direito humano será o tema a ser desenvolvido no próximo item.

### 1.2.2 O direito à moradia como Direito Humano

O direito à moradia como direito fundamental está intrinsecamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, a moradia não pode ser resumida apenas a uma construção física de um imóvel para destinação de habitação, devendo, portanto, ser considerados outros aspectos para que seja possível definir o que é moradia digna.<sup>76</sup>

Assim, para que possamos conceituar de forma mais ampla a moradia, capaz de ajustá-la ao princípio da dignidade da pessoa humana, será imprescindível trazer aqui a conceituação estabelecida pela Declaração de Istambul e Agenda Habitat que assim descrevem os requisitos básicos para a conceituação de moradia adequada.

[...] estabelece os seguintes requisitos básicos para definirmos o conceito de moradia adequada: a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem. b) Disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.). c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes. e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de

---

<sup>75</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 18.

<sup>76</sup> STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. p. 240.

deficiência. f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais. g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.<sup>77</sup>

Vale ressaltar que, em 1996, foi firmada a Carta de Istambul durante a Conferência Habitat II, ocasião em que se consagrou o direito à moradia adequada e projetou mundialmente o Direito à Cidade. Com efeito, o Brasil tem participado de diversos fóruns urbanos que sucederam a Istambul, como por exemplo o 5º Fórum Urbano Mundial realizado, em março de 2010, na cidade do Rio de Janeiro. Assim, impossível questionar a legitimidade desse conceito pelo Brasil estabelecida pela Carta de Istambul, pois as delegações brasileiras participaram do Fórum que tratou desse tema, sem contar na recepção pelos demais órgãos internacionais, o qual o Brasil também faz parte como Estado signatário.<sup>78</sup>

Além do mais, conforme descrito no item anterior, na Constituição de 1988, com a Emenda n. 26/2000, foi incorporado o direito à moradia no rol dos direitos sociais. Portanto, é perfeitamente possível afirmar que a Carta Magna considera o direito à moradia como um direito fundamental humano.

Vale trazer, para compreensão melhor da temática, aspectos terminológicos que merecem destaques referente às adjetivações conexas ao direito à moradia, que estabelecem simultaneamente em direito humano e fundamental. Embora análogos, os direitos fundamentais e humanos apresentam caracterizações distintas, pois os termos se relacionam com a norma que os abrigam. Portanto, importante trazer aqui a distinção trazida pelos ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet:

Tal distinção – em que pese outros possíveis fundamentos – já encontra sua razão de ser na existência de diversos planos ou esferas de positivação, notadamente na constatação – chancelada por expressiva doutrina – de que o termo direitos fundamentais aplica-se para aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guarda relação com documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje já reconhecendo-se a pessoa como sujeito de direito internacional), independentemente de sua

---

<sup>77</sup> STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. p. 241.

<sup>78</sup> *Ibidem*. p. 243.

vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional.<sup>79</sup>

Assim, diante da terminologia defendida por Sarlet, é possível afirmar, sim, que o Estado Brasileiro reconhece o direito à moradia como parte integrante do sistema de direitos humanos e fundamentais. Será um direito humano porque foi recepcionado por vários diplomas legais internacionais aos quais o Brasil aderiu, como a Carta de Istambul e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos. Este último, por exemplo, declara que os Estados-parte reconhecem o direito à moradia adequada a um nível de vida de forma adequada para si e para todos da sua família, enquanto que a Carta de Istambul consagrou o conceito direito à moradia adequada.<sup>80</sup>

Nessa medida, Fábio Konder Comparato afirma que:

não é necessário que os direitos humanos sejam declarados em constituições e em tratados internacionais para a sua vigência, isso porque estaria aqui diante da exigência ao respeito da própria dignidade da pessoa humana, o qual é exercido contra todos os poderes, oficiais ou não.<sup>81</sup>

Vale lembrar ainda as palavras de Norberto Bobbio quanto aos fundamentos do direito à moradia. O autor alerta sobre uma “ilusão do fundamento absoluto” ou “argumento singular de que não pode ser combatido o direito à moradia utilizando apenas os fundamentos dos direitos humanos e fundamentais. Isso porque, segundo Bobbio, existem diversos fundamentos que podem ser utilizados, e cita como exemplo: o princípio da proteção à família; o princípio da função social da propriedade bem como o princípio essencial do direito à vida. Mas ressalta que ainda que não se possa utilizar de um argumento único, categórico e irresistível dos direitos humanos e fundamentais para fundamentar o direito à moradia, ele entende que a dignidade humana, prevista como um princípio constitucional fundamental, é a categoria central do direito à moradia.<sup>82</sup>

Stefaniak entende que o princípio da dignidade da pessoa humana não se limita apenas a aspectos econômicos e patrimoniais, devendo incluir também os direitos

---

<sup>79</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 2.

<sup>80</sup> Ibidem. p. 2.

<sup>81</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>82</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

individuais tradicionais, de origem liberal, pois não é possível considerar que no sistema capitalista há uma ligação direta, mas não exclusiva, entre o patrimônio e a dignidade da pessoa humana, na esteira de uma sociedade capitalista que, em regra geral, não se permite que as pessoas que não possuam um patrimônio mínimo é capaz de desenvolver de forma plena esse direito. Dessa forma, é possível afirmar que sem condições econômicas mínimas, não será possível concretizar o direito às suas liberdades fundamentais, tampouco a efetivação da dignidade da pessoa humana.<sup>83</sup>

José Robson da Silva, ao discorrer sobre o conceito de patrimônio mínimo, faz uma associação para a efetiva concretização do princípio constitucional da dignidade humana:

A dignidade humana não se efetiva sem este mínimo. A pessoa humana é titular de um direito subjetivo a um patrimônio mínimo que lhe promova a inserção social. Esta tese não desconhece o impacto da afirmação, nomeadamente no que se refere à capacidade do Estado em garantir este mínimo patrimonial. Ocorre que sem este mínimo descarta-se a eficácia social a norma constitucional que preconiza a dignidade humana como o centro da sociedade e do Estado.<sup>84</sup>

Seguindo nessa linha, Ingo Wolfgang Sarlet dispõe que “onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas (...) não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana”.<sup>85</sup>

Antes de concluirmos estas breves considerações a respeito do direito à moradia, é importante fazer breves abordagens sobre alguns aspectos relativos à classificação dos direitos humanos.

A doutrina majoritária classifica os direitos fundamentais e humanos aproveitando-se da divisão defendida por gerações, conforme utilizadas por Bobbio e Silva, ou por dimensões utilizadas por Sarlet e Siqueira Jr. e Oliveira.<sup>86</sup> As duas

---

<sup>83</sup> SILVA, José Robson da. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>85</sup> STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. p. 241.

<sup>86</sup> Para mais sobre essa temática, ver: BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992; SILVA, José Robson da. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado

classificações, tanto em gerações quanto dimensões utilizam três divisões: os direitos de liberdade, os direitos sociais e os direitos de solidariedade. Essa divisão guarda ligação com a evolução histórica dos direitos humanos, pois foi a partir da Revolução Francesa, em que teve como marco normativo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 que surgiu os direitos de primeira dimensão ou geração.

Assim, depois da Segunda Guerra Mundial, promulgada pela Assembleia geral das Nações Unidas de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra os direitos de primeira e de segunda geração (direitos de liberdade e direitos sociais), com atribuição de caráter universal.<sup>87</sup>

Diante da emergência em face da questão ecológica no âmbito do direito internacional, começa-se a se debater a existência dos direitos humanos de terceira dimensão ou geração (direitos de solidariedade) a partir da metade do século XX, tendo como marco normativo, em 1972, a Declaração de Estocolmo. Diversos direitos são citados por autores<sup>88</sup> e como exemplos de direitos de solidariedade: 1) o direito à autodeterminação dos povos, 2) o direito à paz, 3) o direito ao desenvolvimento, 4) o direito ao meio ambiente equilibrado, 5) o direito à vida, 6) o direito ao patrimônio histórico e cultural 7) e o direito à comunicação.<sup>89</sup>

Feitas essas considerações, conclui-se que o direito à moradia está inserido no rol dos direitos de segunda geração ou dimensão. Ele pode ser analisado sob dois enfoques: i) um de caráter negativo ou de defesa, em que pode ser analisado sob a ótica da obrigação de não fazer, como por exemplo, não expulsar qualquer cidadão de forma forçada de sua moradia; ii) sob enfoque positivo e prestacional em que o Estado tem a obrigação de promover ações afirmativas para exercício desse direito.<sup>90</sup>

Dessa forma, a garantia do direito à moradia, ainda que relacionado a demais direitos fundamentais não é suficiente para a garantir esse direito social, sendo,

---

de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

<sup>87</sup> STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. p. 243.

<sup>88</sup> Podem-se citar como exemplo: SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

<sup>89</sup> STEFANIAK, João Luiz. op. cit. p. 244.

<sup>90</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

portanto, necessário à sua efetivação no plano material.<sup>91</sup> O que será objeto do nosso estudo no próximo tópico, quando trataremos da eficácia do direito à moradia como um direito fundamental.

Como vimos no decorrer desse trabalho, ainda que o direito à moradia tenha sido positivado na Constituição de 1998 no ano de 2000, esse direito já possuía bases legais anteriormente no âmbito do direito internacional, as quais já eram capazes de conferir efetividade a esse direito na ordem jurídica interna. Ainda que a efetivação normativa da ordem interna não tenha sido a questão nuclear para o exercício desse direito, sua concretização no texto constitucional foi capaz de dar um alicerce maior para a formação de políticas públicas, mas sobre tudo para conferir aos cidadãos, direitos subjetivos oponíveis ao Estado.

### 1.2.3 O direito à moradia como um direito fundamental e sua eficácia

O direito à moradia, mesmo antes da emenda Constitucional nº 26/2000, já era previsto no texto constitucional como um direito, quando a Carta Magna aponta em seu artigo 23, IX a competência dos entes federativos para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.<sup>92</sup>

O direito à moradia, como sendo um direito decorrente do próprio direito humano, deve ser tratado e atendido com a devida proteção estatal. Todavia, diante da inércia do Estado, diversos são os problemas habitacionais existentes no Brasil, conforme relatam Welter e De Castro.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> FERNANDES, Dandara Cordeiro de Oliveira. **O direito à moradia sob a perspectiva dos direitos sociais**: os reflexos da inefetividade das políticas públicas habitacionais na atuação do poder judiciário. 2018. 143f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. p. 59.

<sup>92</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 39.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 31.

Diante da violação ao direito à moradia em decorrência da omissão do Estado, será abordado neste tópico a eficácia do direito à moradia na legislação brasileira e sua natureza de direito fundamental.

O direito à moradia, considerado como direito de segunda geração, também chamado de direito de status positivo, envolve direitos que permitem a exigência por parte das pessoas, de atuações estatais, com o objetivo de melhorar as condições de vida. Para tanto, qualquer indivíduo tem o direito de receber do Estado direitos materiais e imateriais por meio de políticas públicas.<sup>94</sup>

Todavia, não somente prestações positivas devem ser realizadas pelo Estado, mas também a sua não atuação, esta compreendida como prestações negativas, ou seja, está entendida como a não atuação para mudança da situação fática existente. Como por exemplo, a não realização por parte do Estado, de exclusão forçada do indivíduo da sua própria moradia.<sup>95</sup>

Vale ressaltar que o direito à moradia significa ocupar um lugar com o fim de habitação. Portanto, esse direito não diz respeito a adquirir a casa própria propriamente dita. Todavia, é importante observar que a aquisição da casa própria é um complemento para a efetivação do próprio direito à moradia.

Assim, verifica-se que, quanto à eficácia do direito à moradia, ela possui duas frentes, uma negativa e a outra positiva. A negativa aponta que ninguém poderá ser privado de acesso a uma moradia, tampouco ser impedido de conquistá-la, enquanto que a positiva afirma que está relacionado ao caráter de legitimação da pretensão do indivíduo de receber o direito à moradia por meio de ações positivas do estado.<sup>96</sup>

Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a União com competência exclusiva, deve instituir diretrizes nacionais da habitação. Por outro lado, a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios têm como objetivo a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, capazes de promover a dignidade da pessoa humana,

---

<sup>94</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 39.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>96</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

com a finalidade de atingir os objetivos do Estado na redução das desigualdades sociais, da erradicação da pobreza.<sup>97</sup>

A título de exemplo, no ano de 2019, o Governo do Distrito Federal empenhado em contribuir para que o direito à moradia se torne realidade, destinou diversas áreas para construção de moradias de interesse social por cooperativas e por associações, conforme prevê a Política Habitacional Distrital, (art. 5º da Lei nº 3.877/06). Com isso, só no ano de 2019, foram entregues 1.080 casa e 148 apartamentos, erguido por essas entidades.<sup>98</sup>

Conforme citado acima, essa foi apenas uma das políticas públicas realizadas pelo governo local a fim de resguardar o direito à moradia, todavia, diversas são as ações necessárias trazidas por essa lei para melhoria das condições habitacionais, tal como percentual no artigo 3º:

- I – à oferta de lotes com infra-estrutura básica;
- II – ao incentivo para o desenvolvimento de tecnologias de construção de baixo custo, adequadas às condições urbana e rural;
- III – à implementação de sistema de planejamento para acompanhamento e avaliação de programas habitacionais;
- IV – ao atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração de baixa renda, garantido o financiamento para habitação;
- V – ao estímulo e incentivo à formação de cooperativas de habitação popular;
- VI – à construção de residências e à execução de programas de assentamento em áreas com oferta de emprego, bem como ao estímulo da oferta a programas já implantados;
- VII – ao aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional;
- VIII – ao atendimento do banco de dados dos inscritos nos programas habitacionais da SEDUH e do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB;
- IX – ao atendimento habitacional por programa, respeitada a legislação em vigor e a demanda habitacional.

Com efeito, não é conceder o direito à moradia àqueles que não têm onde morar, mas também, a todos aqueles que residem em moradias que não condizem

---

<sup>97</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 41.

<sup>98</sup> ANTUNES, Jéssica. **Governo viabiliza moradias de interesse social**. Agência Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/05/28/governo-viabiliza-moradias-de-interesse-social/>. Acesso em: 21.06.2021.

com a dignidade da pessoa humana. Portanto, é exigir prestações estatais de formas adequadas para a sua efetivação.<sup>99</sup>

No mesmo entendimento, o STF também já posicionou quanto ao direito à moradia de forma digna e à atuação do Poder Público:

[...] Constitui a moradia inquestionável direito social e, portanto, fundamental, garantido indistintamente a todas as pessoas pela Constituição Federal. Assim, na forma do artigo 5º, § 1º, da Carta Magna, possui aplicabilidade imediata, estando vinculada, inclusive, a outros direitos e princípios fundamentais, como dignidade da pessoa humana, intimidade e privacidade.

[...]

Neste sentido, a sistemática constitucional impõe ao Poder Público o incondicional apoio aos cidadãos e a estruturação da máquina pública para efetiva garantia do direito à moradia, por meio da atuação positiva do Estado com políticas públicas e programas sociais habitacionais, especialmente em prol dos desfavorecidos e daqueles que se encontram em situações de risco, constituindo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo preceitua o art. 23, IX, da CF, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais<sup>100</sup>.

Assim também dispõe Welter:

Moradia é aquela que atende aos desígnios do mínimo existencial. Não é possível conceber dignidade a um ser humano vagando nas ruas, sem acesso a moradia digna. Portanto, a Constituição prevê que é dever do Estado, em suas diversas esferas, implementar Políticas Públicas que visam garantir o direito à moradia digna.<sup>101</sup>

O direito à moradia como direito social imprime aos Estados prestações de ordem material, pois passaram primeiramente por um momento de eficácia questionável, pois foram remetidos ao domínio programático. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 expressa a sua aplicabilidade imediata para a aplicação de tal direito social. Assim, é possível que os indivíduos exijam do Estado a prestação material com o objetivo de concretizar os Direitos Sociais, dentre eles, o direito à moradia adequada.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 40.

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ARE 878.074**. Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09.04.2015, publicado em 30.04.2015.

<sup>101</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. op.cit. p. 43.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 43.

Segundo Bonavides, a eficácia de um direito só se efetiva quando passa de uma mera possibilidade e passa a vincular ao texto constitucional. Ou seja, vincula ao próprio problema que se apresenta perante ao texto constitucional com o objetivo de encontrar uma solução.<sup>103</sup>

Com efeito, a questão principal reside em entender se o direito à moradia entra na esfera de proteção absoluta pelo Estado.

De acordo com José Afonso da Silva, tanto a eficácia quanto a aplicabilidade das normas que preveem os direitos fundamentais estão vinculados ao próprio enunciado. Isso porque trata-se de matéria que está a mercê do direito positivo. Para José Afonso da Silva, a Constituição Federal é expressa quando as leis definidoras dos direitos e garantias fundamentais são de aplicação imediata.<sup>104</sup>

Todavia, Silva entende que a positivação do texto constitucional não resolve todas as questões, quando assim dispõe:

No entanto, isso não resolve todas as questões, pois, a Carta Magna, faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de Direitos Sociais, situados dentre os fundamentais. Geralmente, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem direitos econômicos e sociais a princípio também seriam, porém as de que dependem de uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e aplicabilidade indireta.<sup>105</sup>

Segundo Bonavides, o direito à moradia está inserido no rol dos direitos sociais, culturais e econômicos. O autor dispõe que para que esses direitos tenham eficácia, são necessárias as execuções de políticas públicas por meio de ações positivas do estado, ações capazes de promover as políticas urbanas.<sup>106</sup>

Com efeito, as Constituições atuais concluem por dar origem a uma grande quantidade de normas programáticas, principalmente, referente aos Direitos Humanos

---

<sup>103</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 825.

<sup>104</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 180.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>106</sup> BONAVIDES, Paulo. op. Cit. p. 657.

de segunda geração com objetivo de tornar essas normas de aplicabilidade imediata.<sup>107</sup>

Segundo Welter, se não houver a concretização dos direitos sociais, não será possível alcançar uma sociedade livre, justa e solidária como prevê art. 3º da CF e nem de reduzir as desigualdades sociais e regionais conforme preceitua o art. 170, inciso VII da CF.<sup>108</sup>

Por outro lado, para a efetivação das normas constitucionais não se necessita apenas da produção de normas infraconstitucionais, mas é preciso também que o Estado busque de forma contínua, e promova a intervenção nos modelos econômicos e nos sistemas jurídicos, com a finalidade de criar mecanismos com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais.

Izabel Preis Welter dispõe que o estado é um interventor determinante, atuante por meio dos seus funcionários, na produção de políticas, com o objetivo de dar efetividade no sistema jurídico, tanto na criação de normas que possibilitem uma maior justiça social e igualdade quanto na produção de políticas públicas para dar efetividade no seu sistema jurídico.<sup>109</sup>

Dessa forma, o poder público tem o dever tanto de intervir na ordem social como na ordem econômica por meio de adoção de políticas públicas que regulem o desenvolvimento e o uso do território urbano, além de analisar as áreas onde precisam ser construídas as moradias para quem precisa.

Todavia, não é suficiente apenas que o Estado desenvolva programas habitacionais. Mais do que isso, é necessário que o Estado estabeleça metas e crie mecanismos para que este direito se torne eficaz.<sup>110</sup>

Nesse sentido, Castells entende que:

Para melhorar a situação do problema da falta de moradia é necessário que se faça uma intervenção pública em dois sentidos:

---

<sup>107</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 41.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 43.

intervenção na demanda com criação de uma demanda solvável, intervenção na oferta, com a construção direta das moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço.<sup>111</sup>

O Estado tem a obrigação positiva na adoção de medidas para assegurar o direito à moradia de acordo com a Constituição, em especial, para aqueles que se encontraram no estado de miséria e pobreza.<sup>112</sup>

### 1.3 HISTÓRICO DOS MECANISMOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Ao longo dos anos, conhecida como um conjunto de medidas capazes de regularizar as moradias ilegais, a regularização fundiária foi se transformando à medida em que o grau de irregularidade ia se agravando, surgia a necessidade de adequação de tais medidas, perpassando diversas leis municipais, estaduais e federais, todas espalhadas no ordenamento jurídico. Finalmente, em 2017, foi aprovada a Lei nº 13.465/17, que será o objeto principal do presente estudo.

Na década de 1980, alguns municípios sofriam com a questão do desenvolvimento urbano, pois não havia uma política nacional de urbanização.<sup>113</sup> Nesta época, alguns Municípios instituíram, ainda que de forma tímida, programas de regularização, sendo muitos deles regulamentados por normas infralegais ou leis municipais.<sup>114</sup>

Como dispõe Nelson Júnior, esses programas de regularização e urbanização instituídas pelos Municípios pretendiam tanto melhorar a condição de vida das pessoas, como também melhorar os aspectos da moradia ambiental, na medida em que visava a implantação de rede de esgoto, tratamento de resíduos, canalização de

---

<sup>111</sup> CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 237.

<sup>112</sup> WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021. p. 43.

<sup>113</sup> DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017.

<sup>114</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 34.

córregos, implementar educação ambiental e recuperar as áreas verdes, além de conferir maior segurança jurídica aos moradores dos assentamentos informais.<sup>115</sup>

No estado de São Paulo, a Corregedoria-Geral instituiu um procedimento administrativo de regularização de loteamentos perante os registros imobiliários, o qual era conduzido por um juiz de direito, imbuído na função de correccional com a participação do Ministério Público, o qual exigia diversos documentos que servissem de comprovação da provação da Secretaria de Habitação do Estado e pela Secretaria do Meio Ambiente, além de licenças. Com isso, após a conclusão da regularização, o procedimento era encaminhado ao Registro de Imóveis para a prática dos competentes atos registraes.<sup>116</sup>

A efetividade das ações da corregedoria acima citada é descrita por Paola de Castro:

Alguns parcelamentos foram regularizados, dessa forma, na Capital e em algumas cidades do interior do Estado, porém sem grande expressividade, talvez pela demora na obtenção de tantas aprovações administrativas e, ainda, pela necessidade de tramitação do procedimento perante o Poder Judiciário.<sup>117</sup>

O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.240, também prevê, como forma de regularização, as ações de usucapião individuais, as quais forma de regularização de imóveis urbanos e rurais, os quais ainda hoje são muito utilizados.

Todavia, essa regularização é apenas de ordem registral e jurídica. Ou seja, o possuidor que preencher os requisitos de qualidade de posse, além de preencher os requisitos temporal, adquire a propriedade do imóvel, mudando o status de possuidor para proprietário, adquirindo o direito de todos os direitos inerentes a propriedade. Contudo, essa espécie de regularização não resolve o problema da regularização de maneira global e ordenada, pois não resolve a questão da infraestrutura do local e nem se preocupa com os danos ambientais e nem e com as áreas de riscos. Por isso,

---

<sup>115</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 341.

<sup>116</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 30.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 30.

essa espécie de regularização é considerada apenas como um remédio paliativo e individualizada de um problema multifacetada.<sup>118</sup>

Vale lembrar que a Lei 6.766/79 (versa sobre o Parcelamento do Solo Urbano) dispõe sobre um mecanismo de regularização, que é a autorização do próprio Município de regularizar por meio de registro junto ao cartório competente, os parcelamentos irregulares que foram notificados e não sanaram a irregularidade da falta registro do parcelamento por exemplo, com objetivo de evitar danos aos padrões de desenvolvimento urbano, bem como evitar aos direitos dos próprios adquirentes dos lotes.

A Constituição de 1988, com o objetivo de conseguir alcançar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos moradores, trouxe o conceito de desenvolvimento urbano para que seja executado por meio de leis municipais e planos diretores.<sup>119</sup>

O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257/2001, artigo 2º, inciso XIV, instituiu como diretrizes gerais da política urbana a necessidade das áreas ocupadas por pessoas de baixa renda, com o objetivo de garantir a redução dos custos e o aumento de ofertas de unidades e lotes habitacionais.<sup>120</sup> O Estatuto da Cidade também instituiu a usucapião coletiva, com objetivo de regularizar as áreas ocupadas por maior número de pessoas, como as favelas por exemplo.

Assim, de acordo com o artigo 10 da lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade, nas áreas com mais de 250 m<sup>2</sup>, que sejam utilizadas para moradia própria, por ocupantes de baixa renda, por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente. A usucapião coletiva deve ser declarada por sentença judicial a qual servirá de título próprio para registro junto ao cartório de registro de imóveis. Devendo ainda, se não houver acordo diverso, o juiz determinar igual fração ideal a cada possuidor.

---

<sup>118</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 30.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 33.

Todavia, igualmente como ocorreu na usucapião individual, a usucapião coletiva não resolveu a questão da regularização fundiária, pois apenas fornece a um titular a propriedade de uma fração ideal de uma determinada área, sem, contudo, oferecer qualquer melhoria de condições urbanísticas.<sup>121</sup>

Como bem descreve Nelson Saule Júnior, para a solução da questão dos assentamentos irregulares deve haver uma melhora significativa na qualidade de vida das pessoas e não apenas conferir a ritualização da propriedade para o indivíduo:

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

[...]

Para evitar essa situação, a política de regularização fundiária deve ter uma ampla dimensão, compreendendo o atendimento de todos os componentes do direito à moradia. Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apoie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como de habitação de interesse social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária.<sup>122</sup>

Com efeito, não parece ser a solução da irregularidade fundiária a constituição de um condomínio civil de frações ideais, sem atender a outras necessidades como constituição de equipamentos públicos e implementação de infraestrutura além da efetividade para possibilitar o trabalho da população e geração de renda.

Nota-se que a usucapião coletiva, trazida pelo Estatuto da Cidade, teve pouca utilidade prática para a regularização fundiária, pois de acordo com os autores acima referenciados, na prática, esse instituto se assemelha como uma forma de burlar a lei

---

<sup>121</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 34.

<sup>122</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 346.

de parcelamento de solo com vendas de frações ideais de imóveis, constituindo um verdadeiro aglomerado de moradias irregulares.<sup>123</sup>

Cite-se, ainda, a Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e Interesses Sociais e o Fundo Nacional de Interesse Social, (Lei 11.124/2005), a qual, ainda que de maneira acanhada, instituiu mecanismos de regularização fundiária de terras da União. Essa Lei tem como objetivo a implantação de políticas e a promoção para acesso à moradia a pessoas de baixa renda.<sup>124</sup>

Diante das esparsas leis que regulamentam apenas questões pontuais sobre regularização fundiária, sem sistematizar procedimentos concretos, surge, então, o primeiro diploma legal que trouxe de forma ampla e sistemática a matéria: a Lei 11.977/2009 (alterada pela Lei 12.424/2011). Essa Lei apresentou uma política sólida sobre regularização fundiária com critérios e procedimentos próprios, um passo significativo para o avanço da regularização fundiária urbana no país.<sup>125</sup>

Com efeito, segundo Paola Castro, a Lei 11.977/2009 foi o texto legal mais importante em termos de regularização fundiária, pois segundo a autora, esta lei derrubou paradigmas, simplificou a sistemática do procedimento e instrumentos próprios.<sup>126</sup>

Embora atualmente revogada, as regularizações registradas na vigência dessa lei continuam surtindo os seus efeitos, bem como, existem ainda procedimentos administrativos de regularização que estão em tramite sobre a regência desta lei, mas pelas regras de transição instituída pela Lei 13.465/2017, razão pela qual é necessário adentrar um pouco mais sobre a sua análise.

O conceito de regularização fundiária foi trazido pela Lei 11.977/2009 em seu artigo 46, como sendo “um conjunto de medidas jurídicas, ambientais e urbanísticas e sociais com objetivo de regularizar os assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes.”

---

<sup>123</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 34.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 34.

Veja que a regularização já era entendida como um procedimento com diversas dimensões, multidisciplinar como bem esclarece José Renato Nalini. Ela possui como objetivos resolver questões (i) ambientais ligadas a programas e ações com objetivos de compensar, sanar ou minimizar os riscos ambientais (ii) sociais de acordo com a população existentes no local a ser regularizado, em respeito a sua cultura; (iii) urbanísticas, capazes de adequar o assentamento com infraestrutura mínima para melhorar as condições de vida as pessoas (iv) jurídica, com a inserção de instrumentos capazes de conceder a população a aquisição da propriedade ou o direito de posse das áreas irregulares; e ainda, (v) registrais, com concessão das respectivas matrículas imobiliárias para aquisição dos direitos inerentes a propriedade.<sup>127</sup>

A Lei 11.977/2009 cria duas modalidades de regularização fundiária, uma chamada de regularização fundiária de interesse social, a qual tinha como objetivo atender as pessoas de baixa renda, em áreas ocupadas há cinco anos pelo menos, de imóveis localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). E a segunda modalidade, a regularização fundiária de interesses específicos, essa utilizada por exclusão, ou seja, quando não se enquadrasse na regularização de interesse social.

Em relação à dimensão urbanística, a Lei 11.977/2009, em seu artigo previu a flexibilizou dos requisitos até então exigidos pela Lei 6.766/1979, o qual tinha a exigência para a regularização de terrenos de no mínimo 125 metros quadrados, passando a permitir então, a regularização de terrenos inferiores a 125m<sup>2</sup>.<sup>128</sup>

Já na dimensão ambiental, a Lei autorizou que a regularização fundiária fosse efetivada somente para a modalidade de interesse social, em Áreas de Preservação Permanente ocupadas até 31/12/2007, desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas além de que fosse comprovada a melhoria efetiva das condições ambientais. Já na regularização fundiária de interesse específico, não houve flexibilização quanto às restrições ambientais. (art. 61, § 1º).

---

<sup>127</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a Cidade Esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 167.

<sup>128</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 36.

Uma das características marcantes da Lei 11.977/2009 é que ela foi reconhecida como a maior protagonista de registro de imóveis oriundos de imóveis que passaram pelo processo de regularização.<sup>129</sup> A referida lei delegou o encargo de presidir o processo de regularização ao registrador imobiliário que notifica os proprietários, entes federados e confrontantes por meio de editais, e implementava sempre a tentativa de acordo entre os envolvidos quando havia alguma impugnação.

Antes da edição da Lei, para que os imóveis fossem regularizados, todos passavam pelo processo de judicialização, que era o procedimento adequado previsto na Lei 6.766/79 por meio de um juiz corregedor.<sup>130</sup>

Quanto aos custos com projetos de obras de infraestrutura e sistema viário, quando se tratava de regularização de interesse social (art. 55) eles ficavam a cargo do Poder Público. Todavia, quando se tratava da regularização de interesse específico, os custos para a implementação das obras, poderia, as responsabilidades recaírem ao próprio beneficiário (art. 62).

Em relação à titulação conferida aos ocupantes, o instrumento legitimado pela lei foi o título de reconhecimento de posse para fins de moradia a determinado ocupante, com a finalidade de moradia. A Lei estabelece que o ocupante não poderia ser foreiro, concessionário e nem proprietário de outro imóvel rural ou urbano, tampouco poderia ter sido beneficiário de título de posse anterior. De acordo a Lei, o título de posse poderia, inclusive, ser registrado na matrícula do imóvel e, após 5 anos, o beneficiário poderia requerer a conversão em propriedade, desde que preenchido os critérios previstos no art. 183 da Constituição Federal (art. 60)

Assim, pode-se dizer que a Lei 11.977/2009 foi instituída com objetivo de resolver a questão fundiária de forma mais abrangente, a qual pode-se dizer que foi um verdadeiro divisor de águas em relação a questão da regularização fundiária no país, pois trouxe novos e eficazes instrumentos jurídicos capazes de avançar a questão da regularização.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 37.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 19.

Com efeito, só na cidade de São Paulo, a quantidade de regularizações, no período compreendido entre 2001 e 2016, apresentou números significativos, pois desde a edição da lei em 2009 até 22/12/2016, as regularizações chegaram ao seu ápice com 571 regularizações no ano de 2016.

Ainda que vários assentamentos tenham sido regularizados sob a égide da Lei 11.977/2009, vale ressaltar que o Capítulo III da Lei nº 11.977/ foi completamente revogado pela Medida Provisória 759/2016, a qual foi convertida na Lei 13.465/2017, lei esta que será analisada no capítulo a seguir.

## 2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INSTITUÍDA PELA LEI 13.465/2017 E OS PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS

### 2.1 CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Anteriormente, a regularização fundiária foi conceituada pela Lei 11.977/2009, em seu art. 46, conforme já citado, como sendo um conjunto de medidas urbanísticas, judiciais, ambientais e sociais com a finalidade de regularizar os assentamentos irregulares e à concessão de titulação aos respectivos ocupantes<sup>132</sup>.

De acordo com José Renato Nalini, a regularização fundiária já era entendida como um procedimento que abrangia múltiplas dimensões, sendo elas: i) as questões urbanísticas, voltadas à necessidade de implantação de infraestrutura mínima, capaz de melhorar a condição de vida dos ocupantes; ii) as questões ambientais, relacionadas a programas e ações com objetivo de minimize ou até sanar problemas causados ao meio ambiente; iii) as questões sociais, com objetivo de atender os ocupantes das áreas de forma condizente com a sua cultura e o senso de pertencimento, bem como evitando remoções desnecessárias; iv) as questões jurídicas, com a implantação de instrumentos capazes de reconhecer o direito de posse aos ocupantes, ou até a aquisição da própria propriedade; e, por fim, v) os atos registrais que tratam dos lançamentos dos respectivos direitos nas matrículas dos imóveis com eficácia *erga omnes*.<sup>133</sup>

Vale ressaltar que, inicialmente, a regularização fundiária deve ser compreendida a partir da Lei 11.977/2009, que trouxe inovação nos procedimentos com vários ritos, além de conceitos novos. Em relação ao histórico da legislação sobre o tema regularização fundiária, Michely Freire Fonseca Cunha esclarece que até 2009, o consenso era que a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) era a única referência para a execução da política urbana. Com o advento da Lei 11.977/2009 (Lei de Regularização Fundiária), revogada pela Lei n. 13.465/2017, os dois instrumentos

---

<sup>132</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>133</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a Cidade Esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 167.

legislativos passaram a coexistir como diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade.<sup>134</sup>

A autora dispõe ainda que o Plano Diretor, instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade, tem como escopo, “[...] definir e implementar as políticas públicas de ordenamento territorial da cidade e a regularização fundiária (REURB) traz instrumentos essenciais para promover a igualdade, justiça social e o direito à cidade.”<sup>135</sup>

De forma geral, a regularização fundiária está disciplinada na Lei 13.465/2017 e no Decreto 9.310/2018. De forma especial, será disciplinada pela legislação de cada município.<sup>136</sup> Todavia, de acordo com o parágrafo único do artigo 28 da Lei 13.465/2017, é possível a promoção da regularização fundiária com base na lei e no seu Decreto regulamentador 9.310/2018, ainda que os municípios não tenham regulamentado a matéria.<sup>137</sup>

Especificamente em relação à Lei n. 13.465/2017, o art. 9º assinala que a regularização fundiária urbana deve abranger “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.<sup>138</sup>

Ao regulamentar o processo de regularização fundiária urbana, a Lei complementar trouxe em seu texto legal um conjunto de medidas que reunidas são capazes de promover a regularização fundiária urbana, conforme já havia sido tratada na lei 11.977/2009, em seu art. 46, quando assim mencionava:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de

---

<sup>134</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB)**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 21.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>136</sup> SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], v. 40, nº 83, p. 423-454, 2017. p. 423-424.

<sup>137</sup> Artigo 28 (...) Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

<sup>138</sup> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Segundo Paola Castro, a nova legislação foi direcionada para impedir a realização da regularização fundiária seja realizada sem a devida preocupação com as condições reais da habitação. Para ela, a Lei nº 13.465/2017 é mais rígida que a própria Lei 11.977/2009, no que tangem às exigências para o processo de regularização:

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 é muito mais rígida em termos de conteúdos mínimos relacionados ao projeto de regularização (arts. 35 e 36) do que era a Lei nº 11.977/2009 (art. 51). A começar por exigir que o imóvel seja descrito em levantamento planialtimétrico, com georreferenciamento, demonstrando as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e demais elementos do núcleo informal.<sup>139</sup>

Com efeito, segundo Scheid, a Lei 13.465/2017 reconhece a importância de resolver a questão das ocupações informais de maneira completa, plena, e não apenas fornecendo o título aos ocupantes, mas utilizando estratégias com a finalidade de combater a pobreza e com ações urbanas voltadas a melhorar as condições habitacionais da população.<sup>140</sup>

Assim, para que a regularização seja bem sucedida não adianta apenas trazer para a formalidade o imóvel, sem conter a infraestrutura básica, em áreas de riscos, sem equipamentos públicos e de difícil acesso. É preciso muito mais que isso: é necessário enfrentar, então, as questões ambientais, jurídicas, sociais e urbanísticas.<sup>141</sup>

Vale ressaltar aqui, também, o entendimento de Marcelo Benacchio. O autor entende que a regularização fundiária deve ser entendida como um conjunto integrado

---

<sup>139</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 49.

<sup>140</sup> SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], v. 40, nº 83, p. 423-454, 2017. p. 452.

<sup>141</sup> MACEDO, op. cit., p. 48.

de medidas capazes de melhorar de forma contínua a condição de vida das pessoas, sendo uma das formas capazes de efetivar um direito fundamental e humano à moradia adequada, com proibição de retrocessos.<sup>142</sup>

Arícia Fernandes Correia esclarece que para que ocorra um processo de regularização de forma plena serão necessárias providências anteriores, concomitantes e posteriores ao processo de regularização, com o intuito de garantir a integração das moradias à cidade formal:

Com efeito, regularização plena é o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conteúdo, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou titulado o domínio de moradia adequada e digna.<sup>143</sup>

Ademais, de acordo com o artigo 35 da Lei 13.465/2017 e o artigo 30 do decreto 9.310/2018, o projeto de regularização deve conter várias questões jurídicas, ambientais da área e urbanísticas, além de propostas de solução das questões ambientais, cronograma de serviços e de implementação de obra e infraestrutura, compensações ambientais e urbanísticas, estudo técnico de situação de risco, cronograma, bem como um termo de compromisso que deve ser assinado pelos

---

<sup>142</sup> BENACCHIO, Marcelo. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização Fundiária**. São Paulo: Forense, 2014. p. 65

<sup>143</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 56.

respectivos responsáveis privados ou públicos que irão cumprir os termos do cronograma<sup>144145</sup>.

A regularização fundiária trazida pelo novo diploma legal tem como objetivo identificar os locais aptos a serem regularizados, organizá-los e garantir aos ocupantes os serviços públicos com objetivo de melhorar as condições ambientais e urbanísticas em relação as ocupações informais anteriores.<sup>146</sup>

Da mesma forma, o Decreto 9.310/2018 também é claro no sentido de que são obrigatórios para qualquer tipo de regularização os requisitos trazidos em seu artigo

<sup>144</sup> Lei 13.465/2017, art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

<sup>145</sup> Decreto 9.310/2018, art. 30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional legalmente habilitado, acompanhado de ART ou de RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memorial descritivo;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inciso IX.

<sup>146</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018 [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 50.

35 da Lei 13.465/2017, com apenas duas exceções: i) nas glebas que sofreram parcelamento antes da data de 19 de dezembro de 1979 desde que implementadas e integradas a cidade; ou ii) quando for relacionada a núcleos já regularizados com registro em que a titulação aos moradores se encontra pendente.<sup>147</sup> (art 21, § 2º, do Decreto 9.310/2018)

Segundo Paola de Castro, é evidente a opção pela regularização fundiária de forma conjunta e integrada trazida pela Lei nº 13.465/2017 quando, em seu artigo 35 e 36, é trazido diversas exigências como: estudos técnicos para verificação da adequação da mobilidade, acessibilidade, além de altos padrões de descrição dos imóveis (georreferenciamento).<sup>148</sup>

Com efeito, a ideia central da legislação atual é compreender a regularização fundiária como dita integral, isto é, aquela que busca implementar os assentamentos informais com condições essenciais para à integração ao espaço urbano informal.

A conclusão de Paola de Castro é que:

[...] pela Lei 13.465/2017, não é possível efetivar titulação de ocupantes, independentemente da urbanização do local. Ao contrário, a lei parece reconhecer que uma regularização fundiária não se faz apenas com a elaboração de uma planta, um memorial descritivo e um auto de aprovação. É preciso efetivamente planejar e executar políticas públicas inclusivas e direcionadas à melhora da condição de vida da população local.<sup>149</sup>

Pode-se dizer que a regularização fundiária, em seu aspecto estrutural, é um conjunto de medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas e, em seu aspecto funcional, a Lei 13.465/2017 resume como a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação aos seus ocupantes.

---

<sup>147</sup> Decreto 9.310/2018, art. 21 (...), § 2º A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto:

I - na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e

II - quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente.

<sup>148</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 50.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 50.

Michely Freire Fonseca Cunha assevera que o “[...] pressuposto da aplicação da legislação de regularização fundiária é que haja consolidação do núcleo urbano informal, entendendo-se como informal aquele núcleo que esteja com algum grau de irregularidade”.<sup>150</sup>

Assim, é clara a ideia de que para que haja de fato a aplicação da legislação com o objetivo de regularizar uma determinada área, é necessário que as ocupações em imóveis públicos ou privados sejam oriundas de parcelamentos clandestinos, informais ou irregulares, em áreas urbanas ou em vias de urbanização.

Sobre o tema, a Naila de Rezende Khuri afirma que “ [...] assentamentos informais são ocupações em terras públicas ou privadas, urbanas ou em vias de urbanização, oriundas na maioria dos casos de parcelamentos clandestinos ou informais ou irregulares, utilizados predominantemente para moradia de população de baixa renda”.<sup>151</sup>

Embora a sinalização do legislador seja no sentido de que a Lei 13.465/2017 e seu Decreto 9.310/2018 vieram para simplificar as providências necessárias para alcançar a Regularização Fundiária, não é o que se conclui, de fato, após a análise da Lei e do Decreto.<sup>152</sup>

A revogada Lei 11.977/2009 exigia alguns elementos mínimos para a implementação do projeto de regularização fundiária, como: 1) especificação de áreas ou terrenos a serem regularizados; 2) via de circulação projetadas ou já existentes; áreas designadas ao uso público; medidas imprescindíveis para a promover a sustentabilidade social, urbana e ambiental, bem como as compensações urbanísticas

---

<sup>150</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB)**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 13.

<sup>151</sup> KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017. p. 291.

<sup>152</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 144.

e ambientais previstas na lei com a finalidade de promover a segurança da população, além de medidas para adequar as infraestruturas básicas.<sup>153</sup>

Com efeito, a Lei 13.465/2017 traz exigências e descrições mais rigorosas em relação à lei anterior para a implementação do projeto de regularização e urbanístico para garantir de forma efetiva a melhora nas condições de habitações anteriores, objetivando-se, agora, a regularização de forma plena e integral, e não apenas mais a regularização apenas no papel a fim de viabilizar somente a titularização aos ocupantes.

Diversos princípios foram elencados pelo legislador (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017), os quais, têm a função de orientação na interpretação, na elaboração e na aplicação dos textos legais, dentre eles: (a) a sustentabilidade tanto econômica quanto social e ambiental; (b) a ordenação territorial; e, por fim, (c) eficiência na ocupação de áreas, juntamente com o uso do solo de forma eficiente.

A Medida Provisória 759/2016, a qual foi convertida na Lei 13.465/2017, previa além dos princípios já apontados, o princípio da eficiência energética e complexidade funcional e o princípio da competitividade. Segundo Paola de Castro, os dois princípios acima referenciados foram retirados do texto da Lei 13.465/2017 devido a fortes críticas de membros da comunidade jurídica e urbanistas, pois os referidos princípios referenciavam o direcionamento para o conteúdo mercantilistas e destacavam mais aspectos econômicos que urbanísticos, ambientais ou humanistas propriamente ditos.<sup>154</sup>

Quanto ao princípio da sustentabilidade, este também já era previsto no Estatuto da Cidade como diretriz geral relacionada à função social da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, I).<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 144.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>155</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

O direito a cidades sustentáveis, destinado aos seus habitantes, decorre do Piso Vital Mínimo de acordo com o que estabelece o artigo 6º da Constituição Federal, os quais são decorrentes dos seguintes direitos: i) do direito a moradia; ii) do direito a terra urbana; iii) do direito ao saneamento básico; iv) do direito à infraestrutura urbana; v) do direito a educação; vi) do direito ao transporte; vii) do direito aos serviços públicos; viii) do direito a saúde; (ix) direito ao trabalho; (x) direito ao lazer; (ix) direito à segurança.<sup>156</sup>

Cidades sustentáveis devem ser compreendidas como aquelas que ofertam oportunidade e condições equitativas aos seus moradores para viverem, independente da classe social, com dignidade. Ou seja, é aquela que é capaz de oferecer uma vida melhor, com paz, felicidade, harmonia e solidariedade para os habitantes.<sup>157</sup>

Portanto, cidade sustentável é aquela em que as pessoas que nela habitam podem usufruir das funções socioambientais de uma cidade, a qual, de acordo com a Carta de Atenas de 1933, seriam: circular, divertir e trabalhar. É o direito de usufruir de um espaço capaz de proporcionar de forma verdadeira o direito ao trabalho, à educação, à instrução, à saúde, à habitação, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado e o direito à vida.<sup>158</sup>

Perceba que a Lei 13.465/2017, ao estabelecer o princípio da sustentabilidade social, econômica e ambiental, ratifica o seu comprometimento com a regularização de forma total e plena, podendo, assim, proporcionar não apenas a titulação dominical do imóvel, mas também a melhoria da condição de vida dos seus habitantes.

Conforme mencionado, outro princípio que a Lei 13.465/2017 traz é o princípio da ordenação territorial, o qual também está previsto Estatuto da Cidade (art. 2º, VI). O princípio da ordenação territorial tem como objetivo evitar a utilização de forma inadequada dos bens imóveis urbanos, de evitar o parcelamento do solo, de evitar o

---

<sup>156</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. pp. 90-131.

<sup>157</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 28.

<sup>158</sup> SANTOS, Kleidson Nascimento dos. O Direito Urbanístico e o Direito à Cidade: Distinções e Convergências entre o Urbanismo e o Direito. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum Editora, 2020. p. 175.

uso do solo de forma inconveniente, de evitar as edificações inadequadas em relação a infraestrutura urbana, de evitar a instalação de empreendimentos sem planejamento, de evitar a retenção especulativa imobiliária que possam aumentar o tráfego de automóveis e pessoas, de evitar a degradação ambiental e a poluição e evitar a exposição da população a risco de desastres.<sup>159</sup>

Como se pode perceber, o princípio da ordenação territorial está relacionado ao dever de planejamento do desenvolvimento das cidades que, normalmente, se apoia no plano diretor ou em leis municipais de ocupação de solo para consecução dos objetivos urbanísticos conforme preceitua o artigo 39.

Esse é o entendimento de José Afonso da Silva sobre ordenação territorial:

A ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico. Consiste fundamentalmente, pois, na sistematização do solo municipal e “implica uma série de medidas, quer voluntárias, quer impostas pela lei, destinadas à consecução de determinados objetivos urbanísticos, por meio das quais se modificam ou alteram certas relações dominiais sobre os terrenos ou se configuram, de modo diverso, as propriedades imóveis, do ponto de vista econômico ou jurídico, para os efeitos de sua edificação.”<sup>160</sup>

Com efeito, o terceiro princípio previsto na Lei 13.465/2017 tem previsão constitucional no artigo 37, que é o princípio da eficiência: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Trazendo o princípio da eficiência para o campo do urbanismo, ele também está previsto na Constituição Federal como um princípio implícito (artigo 182 § 4º) quando concede a faculdade de o poder público municipal, mediante lei específica, exigir nos termos da Lei Federal que os imóveis subutilizados ou não utilizados promovam o adequado aproveitamento, sob pena de sofrer sanções. O que se busca

---

<sup>159</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 50.

<sup>160</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 177.

aqui é coibir o solo urbano não edificado, com objetivo de promover o seu adequado aperfeiçoamento urbanístico.<sup>161</sup>

O princípio da eficiência na ocupação de solo deve ser unificado ao uso do solo de maneira funcional. Dessa forma, o Poder Público tem o dever de observar que, ao implementar a regularização, deve integrar o núcleo à malha urbana, gerando, assim responsabilidade de provisão de serviços públicos. Nessa linha de raciocínio, Victor Carvalho Pinto sustenta que nem sempre a regularização se mostrará economicamente eficiente e sustentável, em especial, como por exemplo, em uma área rural com baixa densidade populacional:

Ao regularizar um assentamento, o poder público o integra ao tecido urbano e assume responsabilidade pela provisão dos serviços públicos tipicamente urbanos. Ocorre que esses serviços somente se mostram economicamente sustentáveis quando existe uma densidade populacional mínima. A eficiência na ocupação do solo consiste, precisamente, na garantia dessa densidade populacional, na ausência da qual se torna inviável a extensão de redes de infraestrutura e o deslocamento de pessoas até os equipamentos de saúde, educação, lazer, etc. Se determinado assentamento não apresenta densidade suficiente para viabilizar essa provisão de serviços, ele não deve ser regularizado, pois isso resultaria em uma ocupação ineficiente do solo, que acabaria por onerar todos os contribuintes e os usuários de serviços públicos com impostos e tarifas mais elevados, necessárias para manter serviços em áreas de baixa densidade.<sup>162</sup>

Além dos três princípios relacionados acima, a Lei 13.465/2017 traz doze objetivos da Regularização fundiária urbana,<sup>163</sup> dos quais alguns desses objetivos

---

<sup>161</sup> Constituição Federal, art. 182, § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>162</sup> PINTO, Victor Carvalho. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: o Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. pp. 161-162.

<sup>163</sup> Lei 13.465/2017, Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a

coincidem com os cinco princípios da Lei 11.997/2009. Paola de Castro traz um quadro comparativo em que define os objetivos trazidos pela Lei 13.465/2017 em similitude com os princípios elencados na Lei 11.997/2009, vejamos:

Princípios – Lei 11.977/2009 (art. 48)	Objetivos – Lei 13.465/2017 (art. 10) I
<p>I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;</p>	<p>III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; combinado com I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.</p>
<p>Sem correspondente</p>	<p>II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;</p>
<p>II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas,</p>	<p>IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;</p>

resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária

voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;	
III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;	XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;	V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
Sem correspondente	VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
Sem correspondente	VII – garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII
Sem correspondente	VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
Sem correspondente	IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
Sem correspondente	X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
V – concessão do título preferencialmente para a mulher.	XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

(Fonte: MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 51.)

## 2.2 MODALIDADES (REURB-S E REURB-E) E INSTRUMENTOS INSTITUÍDOS PELA LEI NO 13.465/2017 PARA SATISFAÇÃO DA REURB

### 2.2.1 Modalidades de regularização fundiária: Reurb-S e Reurb-E.

A Lei 13.465/2017 manteve duas modalidades de regularização fundiária urbana, tal qual como era prevista na antiga Lei 11.977/2009: a Regularização de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização de Interesse Específico (Reurb-E).

A nova Lei trouxe uma alteração relevante em relação à Lei 11.977/2009 quanto aos critérios de classificação para uma ou para a outra modalidade de regularização. A lei antiga trazia critérios para se enquadrar na regularização fundiária de interesse social (Zeis). Nesse caso, o assentamento irregular deveria ter critérios cumulativos como: 1) conter, de forma predominante, população de baixa renda; 2) a ocupação deveria ocorrer de forma mansa e pacífica e o imóvel deveria estar ocupado em pelo menos 5 anos; 3) o imóvel deveria estar localizado em Zona de interesse Social (Zeis) ou em área em que os municípios, os estados ou a União tenha declarado de interesse para implementação de projeto de regularização fundiária de interesse social ( art. 47, VII). <sup>164</sup><sup>165</sup>

Por outro lado, a Lei 13.465/2017 prevê a regularização fundiária urbana em duas modalidades no art.13: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização

<sup>164</sup> Lei 11.977/2009, art. 47 (...) VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)  
a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010)

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

b) de imóveis situados em ZEIS; ou (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

<sup>165</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 58.

fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Veja que o critério para diferenciar quando será implementada a Reurb-S ou Reurb-E será único e exclusivamente econômico, ou seja, a predominância da renda familiar dos habitantes dos núcleos informais aptos a regularização é que determinará se será a regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico.

De acordo com o Decreto n. 9.310/2018, para que o núcleo seja enquadrado na Reurb-s (interesse social), a renda familiar dos beneficiários não poderá ultrapassar cinco salários mínimos vigentes do país (art. 6º, parágrafo único).<sup>166</sup>

Dessa forma, não há nenhuma exigência de que o imóvel esteja dentro de uma determinada localização (Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis) como ocorria na Lei anterior, nem se exige que o imóvel tenha tamanho específico. Tampouco se exige o tempo de ocupação de 5 anos para que o imóvel se enquadre na Regularização Fundiária de Interesse Social prevista na Lei 13.465/2017, apenas a verificação da renda.

Por outro lado, como falado anteriormente, é possível encontrar níveis de rendas diferenciados dentro de um mesmo núcleo capazes de justificar quando será regularizado pela Reurb-S ou Reurb-E. Segundo Paola de Castro, na prática, essa regra de diferenciação de renda traz dificuldade no cálculo do custeio, que deverá ser arcado pelo Município ou por seus beneficiados a depender do tipo de Reurb. Mas a autora ressalta que ainda que essa diferenciação traga dificuldade, é extremamente

---

<sup>166</sup> Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.

necessária para que possa, de fato, beneficiar quem precisa, sem onerar o Poder Público de forma indiscriminada.<sup>167</sup>

Paola de Castro menciona ainda a possibilidade de transformar um determinado núcleo anteriormente registrado como Reurb-S para Reurb-E, quando constatado que o critério da renda não está presente:

Importante ressaltar que é possível realizar o desenquadramento de parte de um núcleo urbano já registrado como Reurb-S, quando ainda pendente a titulação de determinadas unidades. Se o Município constatar que tais imóveis não são ocupados por população de baixa renda, poderá requerer a conversão dessas unidades em Reurb-E. Neste caso, dos beneficiários serão cobrados os custos proporcionais de registro da Reurb e de implantação da infraestrutura, bem como os emolumentos integrais para o registro da respectiva titulação dos ocupantes de média e alta renda. Essa situação pode ocorrer, por exemplo, quando o Município perceber que aqueles ocupantes são titulares de outros imóveis, denotando capacidade financeira para suportar os custos da regularização fundiária.<sup>168</sup>

Vale ressaltar o que prevê o artigo 33, I, da Lei nº 13.465/2017, e o artigo 26, § 1º, I, Decreto nº 9.310/2018 quanto aos benefícios dos imóveis que se enquadrarem na Reurb-S, e, conseqüentemente, com a responsabilidade e com o ônus para a Administração Pública municipal, a qual deverá arcar com: i) o custeio do projeto de regularização e a sua elaboração, inclusive com seus respectivos memoriais e plantas; ii) o projeto urbanístico; iii) a implantação de infraestrutura dita como essencial, quando necessária, como por exemplo: água potável, energia elétrica, esgoto e drenagem; iv) implantação de medidas de adequação da acessibilidade e mobilidade; e, finalmente, v) implantação de equipamentos públicos necessários na região; estudo técnico para análise de situação de risco e ambientais.

Além do mencionado acima, os beneficiários da Reurb-S terão direito sobre a unidade imobiliária, o primeiro registro de aquisição de direitos reais, além da primeira averbação da construção da edificação, independentemente de comprovação de pagamento de tributos, inclusive, sendo vedada qualquer exigência por parte do Oficial de Registro Imóveis nesse sentido, além de isenção de pagamento de custas

---

<sup>167</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 58.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 58.

e emolumentos decorrentes dos atos registrares relacionados a regularização, certidões e averbações pertinentes (art. 13, § 1º e § 2º, Lei nº 13.465/2017).<sup>169</sup>

Veja que a classificação do tipo de Regularização, se Reurb-S ou Reurb-E visa a identificar quem serão os responsáveis pela implementação das infraestruturas essenciais, além do oferecimento do direito a isenção das custas e dos emolumentos registrares em benefício daqueles que forem conferido o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. (art. 13, § 5º, Lei 13.465/2017).<sup>170</sup>

Assim, a classificação da modalidade de Reurb deve ser pautada no ato administrativo em respeito à estrita legalidade, com a finalidade de proteger o direito à moradia para as pessoas de baixa renda, sob pena de incorrer, o agente público, na prática de sanções administrativas, de improbidade e criminal.<sup>171</sup>

## 2.2.2 Legitimação e Legitimados na Regularização Fundiária

A legitimação fundiária trazido pela Lei 13.465/2017 ( Reurb-S e Reurb-E) é um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade, por meio da qual, o poder público concede um título a determinado ocupante sobre

---

<sup>169</sup> Lei nº 13.465/2017, art. 13, § 1º e § 2º: § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

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

II - o registro da legitimação fundiária;

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

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

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

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

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

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

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

<sup>170</sup> Lei 13.465/2017, art. 13, § 5º: § 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

<sup>171</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 61.

parcela do solo, reconhecendo, portanto, a aquisição da propriedade plena e originária de imóveis públicos ou privados.

A intenção do legislador ao criar a legitimação fundiária está prevista na exposição dos motivos da Medida provisória 759/2016, a qual foi convertida na Lei 13.465/2017. Vale a análise de alguns dos dispositivos para melhor compreensão:

101. Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

A Reurb é definida como um dos mecanismos de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária prevista na Lei 13.465/2017 (art. 11, VII, da Lei 13.465/2017)<sup>172</sup>, que confere aos ocupantes que preencherem os requisitos exigidos na Lei a unidade imobiliária com destinação livre de qualquer ônus, direitos reais, gravames ou qualquer inscrição anteriormente gravada em sua matrícula. (art. 23, § 2º)<sup>173</sup>.

Com efeito, além de imóveis residenciais, a legitimação fundiária poderá ser concedida para imóvel urbano comercial, desde que reconhecido pelo Poder Público o interesse público da sua ocupação (art. 23, § 1º, III). Nessa esteira, também é interessante verificar a exposição de motivos da Medida Provisória 759/2016:

103. Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia, bem como de garantia dos fins sociais das cidades. Eis a razão pela qual são objeto de regularização fundiária, com os limites da proposta de Medida Provisória em tela, não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades

---

<sup>172</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

<sup>173</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados.

Quanto aos legitimados, estes são pessoas ou entes autorizados pela Lei, os quais estão todos elencados no artigo 14 da Lei 13.465/2017 e no art. 7º do Decreto 9.310/2018, com capacidade de promover a regularização fundiária. São os entes federativos, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal ou entidades da administração pública indireta, bem como os próprios beneficiários e interessados (proprietários de terrenos ou imóveis, loteadores ou incorporadores).

Os entes legitimados têm como responsabilidade: a) de solicitar a regularização fundiária frente ao Município e os atos registrares perante o Cartório de Registro de Imóveis; b) pela promoção do andamento regular desses procedimentos administrativos com o objetivo de obter a certidão de Regularização fundiária, o registro e a titularização aos ocupantes; c) Requerer licenças ambientais perante os órgãos competentes; São, portanto, chamados de entes regularizadores públicos ou privados, mas sempre agirão no interesse de um núcleo urbano.<sup>174</sup>

Os legitimados são conhecidos como regularizadores públicos ou privados, os quais sempre agirão no interesse de um núcleo urbano. Eles estarão aptos a promover, dentre outros, os atos necessários à regularização fundiária, como: realizar estudos referente as ocupações das unidades imobiliárias, com o intuito de facilitar os instrumentos de titularização; identificar as matrículas ou as transcrições de imóvel a ser regularizado; requerer as licenças ambientais perante os órgãos competentes,

---

<sup>174</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

cumprir as exigências dos municípios, arcar com as custas dos procedimentos e do registro no caso da Reurb-E, etc.

Vale ressaltar que nas áreas de propriedade dos Municípios, tanto públicas ou privadas, será do próprio Município a competência para expedir os títulos de legitimação fundiária, seja de forma coletiva, seja por meio individual.

Já nos imóveis públicos de titularidade da pela União, ela mesma poderá emitir os títulos de legitimação fundiária com a finalidade de regularização fundiária, ou proceder à doação do imóvel ao Município, nos termos da Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, com redação alterada pela Lei 13.465/2017 (art. 23, § 4º, e art. 24, da Lei 13.465/2017).

Quanto aos imóveis públicos do Estado, ou de outros entes públicos da Administração Pública Indireta, o reconhecimento do direito de propriedade aos ocupantes da área informal urbana será feito próprio estado ou em conjunto com o Município. (art. 23, § 4º).<sup>175</sup>

Pois bem, após as considerações iniciais sobre legitimação e os legitimados, cabe trazer o entendimento doutrinário para entendermos de fato qual a natureza jurídica da regularização fundiária.

Para alguns autores, a legitimação fundiária constitui uma forma não respaldada pela Constituição Federal de extinção de vínculos subjetivos de propriedade, ou seja, é um mecanismo apto a conceder a titulação aos ocupantes das áreas objeto da regularização fundiária sem respaldo constitucional.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

<sup>176</sup> Nesse sentido, podem-se citar os entendimentos de: MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da Lei 13.465/2017: A Legitimação Fundiária como Mecanismo de Aquisição Originária da Propriedade Urbana e a Desconstrução das Competências Federativas da Política Urbana Constitucional. In: KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila; MARCHI, Eduardo C. Silveira (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei no 13.465/2017**. São Paulo: Editora YK, 2019. p. 83.

Já para outros autores, a legitimação fundiária, enquanto instrumento da Reurb, constitui-se direito real, ou seja, é uma nova forma de aquisição originária da propriedade.<sup>177</sup>

Para Paola de Castro, a legitimação fundiária parece de fato ser uma nova forma e aquisição do direito real da propriedade. Todavia, ressalta que no Brasil adota-se *numerus clausus* em matéria de direitos reais, ou seja, o rol dos direitos reais está tipificado de forma taxativa no artigo 1.225 do Código civil de 2002.<sup>178</sup>

Como explica Francisco Loureiro, a taxatividade restaria atendida no art.1.225, inciso I (Direito de propriedade), porém a tipicidade, que delimita o conteúdo de cada tipo de direito real, estaria presente na Lei 13.465/2017, a qual estabelece requisitos para a concessão do direito real de propriedade de forma plena e de caráter originário).<sup>179</sup>

Outro ponto que merece destaque é o questionamento da constitucionalidade na legitimação fundiária para imóveis públicos e particulares.

Para alguns autores<sup>180</sup>, quanto à legitimação fundiária de imóveis privados, o novo diploma constitui violação ao direito de propriedade, resguardado pela carta Magna, art. 5º, inciso XXII, e art. 170, II, da Constituição Federal, com a similitude de um “confisco”. Nesse sentido, Nelson Rosenvald:

Outrossim, ao versar sobre a aquisição originária de bens particulares na Reurb-S, não se encontra menção na lei ao direito de indenização por parte dos proprietários que perderão a sua titularidade originária,

---

<sup>177</sup> Nesse sentido, podem-se citar: KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017. pp. 298-299.

<sup>178</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 201.

<sup>179</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo Loureiro. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Editora Manole, 2019. p. 1153.

<sup>180</sup> Nesse sentido, ver: MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da Lei 13.465/2017: A Legitimação Fundiária como Mecanismo de Aquisição Originária da Propriedade Urbana e a Desconstrução das Competências Federativas da Política Urbana Constitucional. In: KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila; MARCHI, Eduardo C. Silveira (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei no 13.465/2017. São Paulo: Editora YK, 2019. p. 89. E também: CAMBLER, Everaldo Augusto. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (Coord.). **Estatuto Fundiário Brasileiro**: Comentários à Lei 13.465/17. São Paulo: Editora IASP, 2018. pp. 185-186.

o que presume um aparente “confisco” - que não coincide com as justificadas hipóteses constitucionais de desapropriação-sanção pelo cultivo de psicotrópicos ou recurso ao trabalho escravo. Cria-se uma fuga da usucapião pela via oblíqua, eximindo-se dos requisitos do lapso temporal e do “animus domini”.<sup>181</sup>

Todavia, o mesmo autor reconhece que é importante a utilização da legitimação fundiária como mecanismos de regularização fundiária:

Por outro lado, o legislador concebe a titulação como mecanismo capaz não apenas de resgatar para a legalidade urbana os possuidores e detentores de imóveis urbanos e rurais, como também de incrementar o mercado imobiliário e viabilizar a livre iniciativa de milhares de futuros empreendedores, na medida em que o registro da propriedade confere ao seu titular um ativo circulável hábil a proporcionar empréstimos a juros baixos, posto garantidos por hipotecas e propriedades fiduciárias. Nessa senda, Hernando de Soto assume com precisão que “o que falta aos pobres são sistemas legalmente integrados de propriedade que possam converter seus trabalhos e poupanças em capital”. Realmente, conceder titulação em prol de uma massa de excluídos significa liquidar o “apartheid”, converter apátridas em cidadãos e transformar capital morto (posse irregular) em capital vivo (ativos). Não negamos a existência de objetivos de interesse geral com a edição da Lei n. 13.465/17.<sup>182</sup>

Em relação à legitimação fundiária de imóveis públicos, existem alguns doutrinadores que defendem a inconstitucionalidade do dispositivo legal, pois para eles, a regularização fundiária, a qual também gera a aquisição originária, seria na verdade, o mesmo instituto da usucapião prevista no artigo 183, § 3º, da Constituição Federal, o qual não pode ser aplicado a imóveis públicos.

Todavia, Paola de Casto discorda da equiparação defendida por alguns doutrinadores, pois para ela a legitimação fundiária regulamentada pela Lei 13.465/2017 e a aquisição da propriedade por usucapião são institutos distintos. Isso porque a usucapião ocorre pelo decurso do tempo de posse de forma qualificada e contínua, desde que satisfeitos os requisitos legais e somente poderá ser declarada por decisão judicial própria ou por ato extrajudicial. Já legitimação fundiária é um ato do Poder Público, o qual confere ao ocupante de um imóvel urbano a regularização fundiária, tendo como requisito temporal apenas que esteja integrado ao núcleo

---

<sup>181</sup> ROSENVALD, Nelson. **A Legitimação Fundiária: Uma polêmica Inovação**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimação-fundiária—uma-polêmica-inovação>. Acesso em: 12.12.2021.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

consolidado até dia 22/12/2016, ou seja, decorre de um direito adquirido, já usucapião este decorre dos requisitos legais.<sup>183</sup>

Naila de Rezende Khuri dispõe em seu texto que a função social da propriedade se aplica também aos imóveis titulados pelo Poder Público:

Aparentemente, a medida reforça o entendimento que a função social da propriedade não se aplica apenas para a propriedade privada. O bem pode ser até formalmente público, mas materialmente não é porque desprovido de função social. O Estado nada fez, e deixou que a ocupação consolidasse no imóvel. E, como vimos, todos têm direito de ter direitos, o que torna cabível que o titular do direito subjetivo à moradia a invoque contra o Estado.<sup>184</sup>

Sobre o tema a função social, Nelson Resenvald assevera que:

Não há mais um interesse tão evidente em conceituar a estrutura dos institutos, mas em direcionar o seu papel e missão perante a coletividade, na incessante busca pela solidariedade e pelo bem comum. Enfim, a função social se dirige não só à propriedade, aos contratos e à família, mas à reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo-se aí a posse, como fato social, de enorme repercussão para a edificação da cidadania e das necessidades básicas do ser humano.<sup>185</sup>

Com efeito, não parece razoável supor, que na atualidade, prevaleça o entendimento de superioridade do interesse público em relação ao interesse privado quando os bens públicos não são direcionados a servir e prover o bem comum.

Segundo Paola de Casto, a regularização fundiária é um sistema de um ambiente de exceção que tem como objetivo um bem jurídico maior, que é o direito a moradia

---

<sup>183</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 204.

<sup>184</sup> KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In*: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017. p. 305.

<sup>185</sup> ROSENVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis: Estado Da Arte. *In*: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário**: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 273.

de forma digna a uma parte da população que foi excluída pelo sistema formal da propriedade.<sup>186</sup>

Pode-se dizer que a regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas ambientais, urbanísticas e sociais, com objetivo de integrar assentamentos irregulares no contexto legal das cidades. Assim, o que se pretende com a regularização fundiária trazida pela Lei 13.465/2017 não é apenas conferir aos possuidores a propriedade dos imóveis por meio da titularidade formal do registro público ou da regularização pela via administrativa, mas ir além. Ou seja, o objetivo é integrar os ocupantes em áreas informais à cidade real e já consolidada, por meio de projetos e licenciamentos ambientais e urbanísticos que adequem a garantia da moradia a uma vida digna.

Com efeito, para que ocorra o processo de regularização de acordo com a Lei 13.465/2017 são necessárias providências anteriores, concomitantes e posteriores, em uma clara preocupação com a qualidade de vida das pessoas, tanto de forma individual aos ocupantes, quanto de toda a coletividade.

Assim, para que a regularização fundiária ocorra é necessário a urbanização da área por meio de obras de infraestrutura (saneamento, arruamento e drenagem); que o imóvel esteja enquadrado em local com padrões urbanísticos (planejamento urbano local, nomeação de logradouros, legislação própria de uso e de ocupação do solo); o oferecimento da melhoria da habitação e das questões socioambientais por meio dos serviços públicos locais como: a saúde, o trabalho, a renda e a educação; a garantia da sustentabilidade; a promoção do diálogo urbano de forma contínua (participação efetiva dos cidadãos) com o objetivo de que os próprios ocupantes valorize e cuida dos espaços públicos; além de integrar a moradia a cidade.

Como vimos, a nova legislação transcende os direitos jurídicos quanto a titularização, mais que isto, trata-se de instituir medidas urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano.

---

<sup>186</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 205.

A lei não trata da regularização como forma de efetivar a moradia como único elemento, mas como parte integrante, isto é, à moradia com acesso às condições de vida de forma adequada; a promoção de integração social e a geração de emprego e de renda; a garantia da efetivação da função social da propriedade, a moradia de forma digna.

Dessa forma, para a implementação da regularização fundiária, capaz de atender a moradia de forma digna conforme instituiu a legislação, será necessário mais que a Lei pura e simples, é imprescindível, dentre outras questões, a construção de políticas públicas, de dedicação orçamentária para a efetivação dos programas de regularização e da integração e a participação e cooperação entre o Estado e a sociedade.

### **3. UMA ANÁLISE DAS DISCUSSÕES A RESPEITO DA LEI 13.465/2017 E O DIREITO À MORADIA PERANTE O STF (ADI 5.787, ADI 5.771, e ADI 5.883)**

Antes de adentrar nas análises dos debates destacados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, objeto deste capítulo, necessário alguns esclarecimentos a respeito do caráter econômico e político da Lei 13.465 de 2017. Assim, faz-se necessário um apanhado histórico a respeito da formulação da Lei. O tópico que se inicia, portanto, busca elucidar os processos políticos que resultaram no texto estudado. Tais processos foram permeados de críticas por diversos setores da sociedade, além de passar por suspensões e retornos a etapas anteriores devido às graves acusações de inconstitucionalidade e desrespeito ao que deveria ser o cerne do projeto de lei: o acesso igualitário à moradia segura no Brasil.

A Medida Provisória (MP) 759 foi editada em 22 de dezembro de 2016, a qual foi convertida em lei, passando-se a ser considerado o segundo grande marco legal que trata sobre a Reurb no Brasil. Em linhas gerais, a seguir, serão reconstruídos os debates em torno da Lei, bem como a análise dos aspectos mais relevantes a sua tramitação.

Todavia, o advento das novas regras instituídas pelo novo diploma legal contou com uma enorme resistência de alguns setores públicos<sup>187</sup>, sindicatos<sup>188</sup>, movimentos

---

<sup>187</sup> Entre as entidades públicas: Ouvidora-geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia / Defensoria Pública do Espírito Santo; Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia; Núcleo de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Piauí; Conselho Federal de Serviço Social; e 1ª Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas.

<sup>188</sup> Sindicato dos Químicos de São Paulo; Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil; e Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

sociais e grupos universitários<sup>189</sup>, os quais apontaram diversas inconstitucionalidades e um suposto retrocesso.<sup>190</sup>

O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios emitiu parecer contrário à Medida Provisória com o argumento de que: 1) não havia requisito de urgência para a edição da medida; 2) seria benéfica às pessoas que infringiram a Lei 11.977 de 2009, pois permite-se a Reurb em áreas informais já consolidadas até 23/12/13; 3) a extensão de benefícios seriam aplicáveis apenas para as pessoas de baixa renda

---

<sup>189</sup> Entre os quais: Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado; União Nacional por Moradia Popular Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia de São Paulo; União de Mulheres de São Paulo; União dos Movimentos de Moradia de São Paulo; União Municipal de Entidades Comunitárias de Campinas; União das Lutas de Cortiço e Moradia; Terra de Direitos; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares do Rio Grande do Sul; Repórter Brasil; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares de São Paulo; Rede Observatório das Metrôpoles; Rede Interação; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais; Ocupação Vila Soma; Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; Movimento dos Pequenos Agricultores; Movimento Chega de Demolir Porto Alegre; Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos; Movimento Nacional de Luta pela Moradia; Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas; Movimento de Defesa dos Favelados da Região Episcopal Belém; Movimento de Cultura Popular; Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos; Laboratório do Espaço Público e Direito à Cidade; Instituto Socioambiental; Instituto Velho Chico de Defesa do Meio Ambiente e Direitos Transindividuais; Integra Urbano; Iniciativa Internacional da Carta da Terra; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento da Bahia; Grupo de Pesquisa “Lugar Comum” da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia; Grupo de Pesquisa “Geografar” do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia; Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessores à Gestão Socioambiental; Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião; Frente de Luta por Moradia de Fortaleza/CE; Frente de Luta por Moradia de São Paulo; Fórum Sul de Reforma Urbana; Fórum Municipal de Defesa dos Direitos Humanos de Campinas; Fórum Nordeste de Reforma Urbana; Fórum Nacional de Reforma Urbana; Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Fórum Urbano da Amazônia Ocidental; Fábrica Ocupada Flaskô; Escritório Modelo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Direitos Urbanos; Democracia Corinthiana; Coordenação Estadual das Promotoras Legais Populares do Estado de São Paulo; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; Confederação Nacional de Associações de Moradores; Coletivo A Cidade Que Queremos de Porto Alegre; Conselho Nacional das Populações Extrativistas; Central de Movimentos Populares de São Paulo; Central de Movimentos Populares; Centro Popular de Direitos Humanos; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Sociedade Civil do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco; Cearah Periferia; Centro de Estudos e Ação Social; Centro de Direitos Econômicos e Sociais; Casa da Mulher do Nordeste; Caritas Brasil; Centro de Assessoria à Autogestão Popular; Brasil Habitat - projeto e implantação para o desenvolvimento do ambiente habitacional e urbano; Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste São Paulo; Associação de Moradores e Trabalhadores da Vila Primeiro de Outubro e Adjacências - Guaianazes; Associação de Apoio ao Adolescente e à Família “Mundo Novo”; Ambiente Arquitetura; Associação dos Geógrafos Brasileiros; Actionaid Brasil; Cidadania e Direitos e Humanos; e Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo.

<sup>190</sup> OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Parâmetros para Aplicação do Processo de Regularização Fundiária no Regime da Lei 13.465 de 2017**: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina. 2019. 427 f. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito). Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2019.

(Reurb-S); 4) além do retrocesso em relação às questões da proteção ao meio ambiente frente à falta de regulamentação de necessidade de licenciamento ambiental,<sup>191</sup> permitindo-se, inclusive, a regularização de núcleos informais em áreas de Preservação Permanentes (APPs) e em áreas de risco, com fundamento apenas em estudos técnicos que aprovam a viabilidade dessas ocupações.<sup>192</sup>

Houve também manifestação contrária à alteração por parte da Associação de arquitetos<sup>193</sup>, a qual entendeu que os aspectos de mercado prevaleceram frente às exigências urbanísticas, havendo possibilidade da criação do chamado “bairro de papel”, pois para a entidade, alguns requisitos foram exigidos apenas para a população não carente; disse ainda que existem riscos de precarização das moradias em decorrência da dispensa de Habite-se em áreas de interesse social (Reurb S). A associação criticou também a falta de debate com a participação da sociedade, além de que não existia emergência capaz de justificar a publicação da MP, além da invasão de algumas competências municipais como: a isenção da tributação para a transferência de bens imóveis (ITBI).<sup>194</sup>

Para Fernanda Loures de Oliveira, em sua tese de doutorado:

Algumas das críticas apontadas são curiosas ao se considerar que também aplicáveis à legislação anterior. Ora, tanto a Lei 11.977 de 2009, quanto a atual Lei 13.465 de 2017 originaram-se de medidas provisórias posteriormente convertidas; ambas foram editadas no contexto de crise econômica e agravamento do déficit habitacional; e nos dois casos houve uma acentuada flexibilização das regras de ocupação, sendo talvez mais evidente no caso da legislação de 2009, que afastou as imposições da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Igualmente, surpreende a alegada facilitação de ocupações de alto padrão, tendo em vista que, sob a égide do marco legal anterior, a Lei 12.651 de 2012 já havia autorizado, cumpridas certas condições, a

<sup>191</sup> DISTRITO FEDERAL. Ministério Público. **Nota técnica 1/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_759-016\\_PROURB.pdf](http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-016_PROURB.pdf)>. Acesso em: 10.12.2021. pp. 2-22.

<sup>192</sup> MPDFT. **MPDFT é contrário à Medida Provisória 759/2016**. Brasília, [S.I.], 2017. Disponível em: <<http://www.mpdf.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/9196-mpdf-e-contrario-a-medida-provisoria-759-2016>>. Acesso em: 19.12.2021.

<sup>193</sup> Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA); Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA).

<sup>194</sup> CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO ESTADO DE GOIÁS. **Colegiado deve propor ADIN contra MP 759**. Goiânia, [S.I.], 2017. Disponível em: <<http://www.caugo.gov.br/ceau-deve-propor-adin-contra-mp-da-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 19.12.2021.

regularização de interesse específico até mesmo em Áreas de Preservação Permanente (APPs).<sup>195</sup>

No mês de dezembro do ano de 2016, o Poder Executivo publicou a Medida Provisória 759 no Diário Oficial da União, a qual deveria ser convertida em lei 60 dias depois da sua edição, prorrogáveis uma única vez, por igual período, nos termos que preceitua o art. 62, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

A Comissão Mista especificamente destinada para tal finalidade apresentou 732 propostas de emendas à MP 759 de 2016. Diante das propostas apresentadas, a Comissão Mista responsável elaborou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017, apresentado em 3 de maio,<sup>196</sup> e aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados, em 24 de maio de 2016. O projeto foi remetido ao Senado para aprovação, que o fez no dia 31 de maio de 2017. Posteriormente, foi submetido à sanção presidencial.<sup>197</sup>

Em 12 de junho de 2017, os Senadores Gleisi Helena Hoffmann (PT/PR), Luiz Lindbergh Farias Filho (PT/RJ), Humberto Sérgio Costa Lima (PT/PE), Paulo Roberto Galvão da Rocha (PT/PA), José Barroso Pimentel (PT/CE), Maria de Fátima Bezerra (PT/RN), Maria Regina Sousa (PT/PI), Paulo Renato Paim (PT/RS), e os Deputados Federais Afonso Bandeira Florence (PT/BA), João Somariva Daniel (PT/SE) e Luiz Paulo Teixeira Ferreira (PT/SP) impetraram o Mandado de Segurança (MS) 34.907 no STF, com pedido de concessão de liminar requerendo a anulação do encaminhamento do projeto à sanção presidencial com a alegação de que oito emendas de redação aprovadas no Senado provocaram “flagrante modificação no mérito da proposição legislativa, o que torna clarividente a prática de ato ilegal por

---

<sup>195</sup> OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Parâmetros para Aplicação do Processo de Regularização Fundiária no Regime da Lei 13.465 de 2017**: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina. 2019. 427 f. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito). Centro Universitário de Brasília — UniCEUB, Brasília, 2019.

<sup>196</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLV 12/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134362>>. Acesso em: 19.12.2021.

<sup>197</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 759/16**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13.10.2018.

parte da autoridade coatora”, que deveria ter encaminhado a proposição à apreciação da Câmara dos Deputados.<sup>198</sup>

O Mandado de Segurança foi distribuído à relatoria do Ministro Roberto Barroso que, em 19 de junho de 2017, apreciou a medida cautelar e entendeu haver plausibilidade nos fundamentos apresentados. Entendeu o Ministro que o Senado Federal provocou alterações substanciais no PLV nº 12/2017, havendo, portanto, violação do processo legislativo. Assim, de acordo com o Ministro Barroso, havia subsídios indicativos de inclusão de parágrafos inexistentes no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, como por exemplo, a atribuição de competência à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para disciplinar “Proposta de Manifestação de Aquisição” por ocupante de imóvel pertencentes a União regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações.<sup>199</sup>

Com efeito, diante da decisão do STF, houve então a suspensão dos efeitos da aprovação do PLV e determinou-se o retorno da proposição à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas, no prazo regimental.<sup>200</sup> De volta à Câmara, foi aprovada a redação final do projeto em 28 de junho do mesmo ano.<sup>201</sup> Em seguida, a proposição foi enviada para sanção presidencial, que manifestou pelo veto parcial. Todavia, na forma do art. 66, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, o Congresso Nacional não manteve o veto em certos pontos.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> FARIAS FILHO, Luiz Lindbergh; HOFFMANN, Gleisi Helena; LIMA, Humberto Sérgio Costa; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; BEZERRA, Maria de Fátima; SOUSA, Maria Regina; PAIM, Paulo Renato; PIMENTEL, José Barroso; FLORENCE, Afonso Bandeira; FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira; DANIEL, João Somariva. **MS 34.907**. Brasília, [S.l.], 2017. Disponível em: <[http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca\\_1\\_MS\\_34907.pdf](http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca_1_MS_34907.pdf)>. Acesso em: 19.12.2021. p. 10-25.

<sup>199</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **MS 34.907**. DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EMENDADO PELO SENADO FEDERAL. RETORNO À CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgado em 19.06.2017., DJe em 23.06.2017.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 759/16**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13.10.2018.

<sup>202</sup> Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. §1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. § 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria. Para mais, ver: PIOVESAN, Eduardo. **Congresso derruba veto sobre financiamento de dívidas rurais**: outros 7 vetos foram mantidos. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2017. Disponível em: <

Depois de todos os trâmites acima referenciados, finalmente, no dia 11 do mês de julho do ano de 2017, foi promulgada a Lei 13.465, com profundas alterações em relação tanto ao regime jurídico da Lei nº 11.977 de 2009, quanto à Medida Provisória nº 759 de 2016, trazendo uma nova roupagem para a regularização fundiária urbana, cujo texto foi publicado no Diário Oficial da União no dia 12 de julho também de 2016.

Além disso, em 15 de março de 2018 foi editado o Decreto nº 9.310, com normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, alterado pontualmente pelo Decreto nº 9.597, de 04 de dezembro de 2018.

Porém, a promulgação da nova Lei não foi suficiente para sanar a insatisfação de parte da sociedade e da comunidade jurídica no que diz respeito às alterações normativas realizadas. Logo que foi promulgado o novo estatuto da Reurb brasileira (Lei 13.465/2017), três Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a saber: 1) a ADI 5.771, ajuizada pelo então Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot Monteiro de Barros, impugnando a totalidade da Lei 13.465, de 2017; 2) a ADI 5.787 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com o pedido de impugnação total, sob aspectos formais, e parcial, sob o ponto de vista material da lei; 3) a ADI 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), com a impugnação parcial da norma legal, todas com pedido de cautelar.

As três ADIs foram reunidas conforme preceitua o art. 77-B do Regimento Interno do STF<sup>203</sup>, todos sob relatoria do Ministro Luiz Fux, o qual determinou a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, o qual prevê que existindo pedido cautelar, é possível que a análise seja feita após prestadas as informações pelo Congresso Nacional e pela Presidência da República, e juntadas as manifestações do PGR e da Advocacia-Geral da União (AGU), sendo, portanto o processo submetido diretamente ao

---

FINANCIAMENTO- DE-DIVIDAS-RURAIIS-OUTROS-7-VETOS-FORAM-MANTIDOS.html>. Acesso em: 20.12.2021.

<sup>203</sup> Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **ADI 5.787**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 13.465/2017. DISCIPLINA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS. APLICAÇÃO DO RITO DO ARTIGO 12 DA LEI 9.868/1999. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 03.10.2017., DJe em 06.10.2017.

Plenário, o qual terá a faculdade de decidir de forma definitivamente a ação, diante da importância da matéria e de seu particular significado.

### 3.1 ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADES EM FACE DA LEI 13.465/2017 PROPOSTAS PERANTE O STF (ADI 5.787, ADI 5.771, ADI 5.883) E OS PRINCIPAIS DEBATES LEVANTADOS.

A primeira ADI ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR), ADI 5.771, impugna a integralidade da lei, com o fundamento da ausência de requisitos de urgência para edição de MP, além de violações a múltiplos princípios constitucionais a saber: (i) violação ao direito de moradia; (i) a proteção do meio ambiente; (ii) os objetivos fundamentais da República; (iii) o direito à propriedade; (iv) a política de desenvolvimento urbano; (v) a necessidade de relevância e urgência; (vi) a obrigação de conciliar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária; (vii) a proibição de retrocesso, o princípio da proporcionalidade e mínimo existencial, quando se permite a transferência de terras públicas para pessoas de média e alta renda; (viii) a competência da União em legislar sobre Processo Civil; (ix) a competência constitucional reservada à lei complementar; (x) à exigência de participação popular no planejamento municipal; (xi) a previsão de pagamento de indenização da reforma agrária com títulos da dívida agrária; (xii) o cumprimento da função social; e (xiii) as regras constitucionais da usucapião especial urbana e rural. Sendo, portanto, essas as principais argumentações para o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei.

A argumentação na petição inicial apresentada pela PGR segue a seguinte linha:

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput),<sup>1</sup> afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º),<sup>2</sup> o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII),<sup>3</sup> a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º),<sup>4</sup> a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º),<sup>5</sup> o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput),<sup>6</sup> os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III),<sup>7</sup> a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a

competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III),<sup>8</sup> a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b),<sup>9</sup> a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput),<sup>10</sup> a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII)<sup>11</sup> e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).<sup>204</sup>

A segunda ação, ADI 5.787, interposta pelo PT, questiona diversos dispositivos da norma, a saber: (i) quanto as disposições reservadas à Lei Complementar; (ii) a suposta violação dos princípios do direito à cidade, da moradia e da função social da propriedade, urbana e rural, da reforma agrária e da política agrícola e; (iii) pela renúncia de receita da União sem justificativa; (iv) no que tange à ampliação do perímetro da área urbana, sem lei municipal; (v) por ausência de relevância e urgência; (vi) pela revogação da transparência de Terras da União; e (vii) quanto à violação a dispositivos que tratam da conservação do patrimônio público e da proteção ao meio ambiente.

A ação apresenta semelhanças com a ADI ajuizada pelo Procurador-Geral, ao reivindicar o direito constitucional à moradia. Porém, o caráter inédito da Ação pode ser identificado ao notar o enfoque na questão ambiental e nos limites legais envolvendo a Lei Complementar.

Já a terceira ADI, a 5.883, ajuizada pelo IAB, com fundamento na suposta violação ao modelo constitucional de políticas urbanas, especialmente: (i) sobre a prioridade na titulação da propriedade, depreciando a construção das cidades como elemento da cidadania; (ii) quanto à usurpação da competência do Município em matéria urbanística consubstanciada no plano diretor; (iii) no que diz respeito à permissão para regularização de imóveis não residenciais, desvirtuando a finalidade de proteção ao direito à moradia; (iv) relacionado a inclusão de imóveis rurais como áreas urbanas, mesmo que fora do perímetro, se tiverem usos e características urbanas; (v) quanto à transferência de terras públicas para pessoas de média e alta renda; (vi) sobre a flexibilização das normas de proteção ambiental; (vii) por suposta violação dos requisitos constitucionais da usucapião, na figura da legitimação

---

<sup>204</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021. pp. 02-04.

fundiária, que pode ser concedida, inclusive, a imóveis públicos; e (viii) com fundamento de violação do direito à propriedade, na concessão de legitimação fundiária em imóveis particulares.

O IAB busca elucidar os pontos de encontro entre a Lei Complementar 13.465/2017 e objetos caros ao campo técnico da arquitetura, mostrando assim as diversas extensões tocadas pela Lei. Portanto, a análise de um projeto de tal magnitude é mais proveitosa ao ser feita à luz de equipes técnicas que busquem as mais diversas formas de amenizar impactos e maximizar proveitos, fato já destacado pela segunda ADI, que reclama a falta de atenção à equipe especializada no setor ambiental.

Houve também o ingresso de vários *amici curiae* nas três ADIs, a saber: Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais do estado de São Paulo - SECOVI-SP; Associação das empresas de loteamento e desenvolvimento urbano do estado de São Paulo - AELO-SP; Comissão Pastoral da Terra – CPT; Colégio Registral do Rio Grande do Sul; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB; Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Dentre os *amici curiae* admitidos, há de se destacar a Comissão Pastoral da Terra – CPT, que se manifestou pela inconstitucionalidade da Lei, por entender que houve infringência à competência municipal e do DF na matéria de política de desenvolvimento das cidades. Já o Colégio Registral do Rio Grande do Sul, diversamente da CPT, defendeu a constitucionalidade da Lei, pois sustenta que ela representa um avanço para a sociedade brasileira.

### 3.2 ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E PRINCIPAIS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS PELO CONGRESSO NACIONAL E PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Várias inconstitucionalidades do ponto de vista formal foram apontadas pelos autores das ADIs para fundamentar a inconstitucionalidade da lei. Assim, a seguir será feita a análise dos principais fundamentos utilizados.

### 3.2.1 Da relevância e da urgência da Medida Provisória 759 e da separação dos poderes

No que tange as inconstitucionalidades formais, as ADIs 5.771 e 5.787, propostas pelo Procuradoria Geral da República e o Partidos dos Trabalhadores, eles sustentaram em suas iniciais a ausência de elementos capazes de suscitar a relevância e a urgência na edição da MP 579. Assim, apontaram uma suposta violação do art. 62, caput, da CF.

Sustenta o PGR que a excepcionalidade tem que estar presente para a edição de MP quando assim dispõe:

“É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, ante a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os poderes da República. Edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não prescinde de estrita observância dos requisitos de urgência e relevância previstos no art. 62 da Constituição.”<sup>205</sup>

Defende o PGR que não há elementos suficientes capazes de evidenciar a urgência para a edição da Medida Provisória 759/2016. Muito ao contrário, sustenta que os problemas graves que o Brasil enfrenta em relação a terras vem desde o período colonial, com implementação do regime de sesmarias, e para ilustrar os problemas daquela época, faz referência a um documento de alvará de 15 de outubro de 1.795, “Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades e desordens, que têm grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sobre o melindroso objeto das suas sesmarias [...]”(sic).<sup>206</sup>

No mesmo sentido, a petição inicial sustenta que já se passaram séculos das questões relacionadas às grilagens de terras e ao desmatamento. Assim, fundamenta o PGR que não se pode permitir que, de uma hora para outra, um problema que já se

---

<sup>205</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021. p. 11.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 11.

arrasta por anos seja considerado como urgência, capaz de demandar um instrumento utilizados em casos excepcionais e urgência que é a Medida Provisória.<sup>207</sup>

O que a Procuradoria busca, então, é a validação do seu argumento, calcado na ideia de um pensamento permeado por morosidade, através de uma argumentação contextualizada historicamente.

O Partido dos Trabalhadores, além de seguir na mesma linha de raciocínio que o PGR quanto ao tempo dos problemas enfrentados pelo Brasil nas questões fundiárias, dispõe que também que é inaceitável o envio de MP sem haver qualquer situação nova capaz de justificar a urgência.<sup>208</sup> O PT dispõe ainda que é inaceitável a utilização de MP para a constituição de uma lei, a qual deveria se valer de requisitos obrigatórios:

Da mesma forma, na área urbana, o crescimento desordenado das cidades é questão que a atual Constituição Federal, e a correlata legislação, alicerçada em amplo debate popular vem, ao longo dos anos, tentando solucionar. Diante disso, é inaceitável a sucumbência de Leis que foram construídas calcadas em ampla participação de técnicos, gestores, movimentos e organizações sociais, possam ser sumariamente revogadas por uma Medida Provisória desprovida de seus requisitos obrigatórios, especialmente porque tal Medida Provisória alterou mais de vinte leis, além de decreto, decreto-lei e Medida Provisória.<sup>209</sup>

As alegações pelo Chefe do Executivo e pelo Congresso Nacional foram no sentido de que os requisitos de urgência estão expostos na exposição dos motivos da medida provisória 759,<sup>210</sup> uma vez que são necessárias repostas céleres governamentais para a implementação do direito social à moradia.<sup>211</sup>

<sup>207</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021.

<sup>208</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. p. 11.

<sup>209</sup> *Ibidem*. pp. 11-12.

<sup>210</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 21.12.2021.

<sup>211</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21.12.2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%2075%209-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%2075%209-16.pdf)>. Acesso em: 20.12.2021.

Sabe-se que os problemas envolvendo as questões fundiárias assolam o Brasil há muitos anos. Todavia, utilizar como argumento o tempo como justificativa para manutenção das cidades inacabadas talvez irá contribuir ainda mais com o agravamento da falta de moradia de forma digna.

Ou seja, a argumentação que coloca em foco a historicidade do problema a ser enfrentado na busca por adiar sua tentativa de resolução adia também os inúmeros benefícios e o almejado fim de uma questão que impossibilita a vivência digna de inúmeros brasileiros.

Já foi possível observar que, com a edição da lei que regulamenta a questão fundiária no Brasil, inúmeros benefícios são trazidos relacionados à implementação do direito à moradia, especialmente de forma adequada, condição indissociável para a garantia da dignidade da pessoa humana resguardado pela Constituição.

O Comitê das Nações Unidas descreve que moradia adequada é prevista no artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966 como um direito fundamental da pessoa, o qual foi ratificado pelo Brasil, e que deve ser compreendida como aquela moradia que tenha ao alcance da população os serviços públicos de infraestrutura, de baixo custo, de habitabilidade, de acessibilidade, capaz de oportunizar o acesso ao emprego, os serviços sociais, sobretudo provida de segurança de posse, contra ameaças ou desocupações forçadas.<sup>212</sup>

Com efeito, a Presidência da República e o Congresso Nacional sustentaram ainda em suas argumentações, que a existência dos requisitos de urgência e de relevância exigidos pela Constituição demanda um exame fundamentalmente político, de oportunidade e de conveniência por parte do Chefe do poder Executivo e do Congresso Nacional, não sendo, portanto, o Poder Judiciário competente para analisar o mérito, como já reconhecido pelo Supremo, a não ser em caso excepcionais quando estiver presente o excesso de poder.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n. 4:** o direito à moradia adequada. ONU, 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em: 02.01.2022.

<sup>213</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771.** Brasília, 2017. Disponível em:

Outro ponto também trazido nas argumentações do Senado Federal foi em relação à separação dos poderes, no sentido de que o Supremo não pode se revestir de instância com poder revisional da política de regularização fundiária. Ressaltou que, ainda que proveniente de uma MP, a Lei 13.465/2017 foi exaustivamente discutida entre os parlamentares e a sociedade. E, ademais, que a MP recebeu 732 emendas, o que demonstra a disposição dos parlamentares quanto à discussão e estudo do tema da lei.<sup>214</sup>

Ou seja, para o Senado é de suma importância a delimitação coerente das responsabilidades que cada Poder que constitui o regime democrático do país, e, portanto, a ratificação de que a demanda deve ser cumprida pelo Poder Executivo relembra e renova o compromisso com a divisão de poderes existente.

O que nos parece claro é que o objetivo da edição da Lei 13.465/2017 é fomentar a segurança fundiária, de modo que o direito à moradia seja resguardado e assegurado como um mínimo assistencial, de evidente natureza constitucional, o qual está amparado pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da liberdade e com o propósito de redução das diversidades sociais e regionais, exigindo, assim, uma efetivação célere para assegurar o direito à moradia justa e adequada.

Nesta linha de raciocínio, ainda que os problemas fundiários sejam seculares, eles tendem a se agravar com o passar do tempo se nenhuma medida efetiva for tomada. Assim, segundo as informações prestadas pela Presidência e pelo Congresso, existe uma necessidade ainda maior de implementar a segurança fundiária, a qual está diretamente relacionada com a dignidade da pessoa humana, com o direito à moradia, assim como com desenvolvimento econômico do país.

Com efeito, sem segurança fundiária não é possível viver com paz e dignidade. É, portanto, indispensável que o Estado cumpra com algumas obrigações para a promoção do direito à moradia adequada, incluindo o dever de se abster de atos que ofendem o direito à moradia, incluindo a proteção contra intervenção de terceiros,

---

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17.10.2018.

<sup>214</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021.

além do dever de implementar políticas públicas essenciais para a promoção da moradia, a qual faz parte integrante do mínimo existencial da dignidade da pessoa humana.<sup>215</sup>

Sendo assim, é de grande importância a atenção jurídica à segurança fundiária, voltando esforços para buscar a diminuição de casos que infrinjam esse direito. Porém, para além disso, é preciso atentar-se à procura pela diminuição da desigualdade fundiária por meio de políticas públicas eficientes.

Nessa linha, Fabiana Ribeiro, em sua tese de doutorado defende que a política de regularização fundiária tem avançado com objetivos para superar as precariedades no acesso à moradia, a qual visa conter “a desigualdade reproduzida pela urbanização”.<sup>216</sup>

### **3.2.2 Da regulação de matéria reservada à lei complementar e da suposta violação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (renúncia de receita). Da suposta infringência da competência municipal**

Ainda sob o enfoque formal, o Ministério Público Federal e o PT igualmente manifestaram no sentido de que há pretensa alteração de conteúdo cujo tratamento é vedado à MP, de acordo com o que preceitua o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “b”, e inciso III, da CF. Sustentam, portanto, inclusão de dispositivos sobre Direito Processual Civil (incisos X e XI do art. 799 do CPC), o qual só poderia ser incluído por meio de uma Lei Complementar.<sup>217</sup>

Sustenta o PGR e o PT que não é permitido MP revogar matéria reservada à lei complementar, conforme preceitua o III, do § 1º do artigo 62 da CF/88, e que assim o fez a Lei 13.465/2017, em seu artigo 109, inciso I, quando assim prevê “Art. 109.

---

<sup>215</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 39.

<sup>216</sup> RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, São Paulo. pp. 1-2.

<sup>217</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. p. 3.

Ficam revogados: I - os art. 14 e art. 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993”, motivo pelo qual tal dispositivo deve ser declarado inconstitucional.<sup>218</sup>

Todavia, para o Chefe do Executivo tal fundamentação não merece prosperar, pois a MP não tratou de matéria própria de Direito Processual Civil, sob os argumentos de que as disposições referenciadas não constavam de seu texto original, e que o “Legislativo está autorizado a veicular matéria processual, mediante emenda parlamentar, no bojo do projeto de lei de conversão, já que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União”.<sup>219</sup>

Assim sendo, podemos notar que a divergência entre o parecer do PGR e do PT em relação ao posicionamento do Presidente da República consiste nos limites de atuação possíveis da MP. Enquanto PGR e PT sustentam que a MP não pode revogar matéria reservada à Lei Complementar pela inclusão de matéria dispositivo sobre matéria de Processo Civil, a Presidência afirma que não houve qualquer alteração de matéria de Direito Processual Civil, mas apenas matéria nova que sequer era tratada. Logo, perfeitamente permitido por lei esta veiculação.

O PT defendeu, ainda, a violação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pois a proposição legislativa que renuncia receita ou que altere ou crie despesas obrigatórias deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Assim, discorre que quando a Lei 13.465/2017 modificou a redação dos §§ 2º e 3º do art. 11-C da Lei 9.636/1998, autorizando a avaliação dos imóveis da União, destinados à alienação direta, por região ou por trecho, por meio do método de avaliação em massa, estaria ela renunciando às receitas sem a devida justificativa, podendo, gerar impacto arrecadatório não avaliado de forma correta.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. p. 11.

<sup>219</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17.10.2018.

<sup>220</sup> *Ibidem*. pp. 03-19.

Está claro, portanto, que o debate em torno da questão orçamentária deve ser levado como prioridade, segundo o PT, pois as consequências das decisões tomadas com a Lei 13.465/2017 movimentam as arrecadações de forma pouco previsível, pois não há estudos sérios e concretos sobre esses impactos.

Com efeito, as informações trazidas pela Presidência da República sustentaram que, na legislação brasileira, o conceito de renúncia de receita está previsto no art. 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) e está intimamente ligado com a questão tributária, sem, contudo, ter qualquer relação com venda de terras oriundas da regularização fundiária. Isto porque os gastos governamentais indiretos em decorrência do sistema tributários são despesas que decorrem de programas oficiais de créditos e, para tanto, passam longe da política pública de regularização.<sup>221</sup>

A respeito dos métodos de avaliação em massa defendido pelo PT, segundo a Presidência e o Congresso, trata-se, na verdade, de uma técnica desenvolvida ao longo do tempo e que é regulamentada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A avaliação em massa nada mais é que uma técnica realizada para apurar o valor de mercado que possuem as mesmas características, especificações, localização, portanto classificados como homogêneos, com o objetivo de racionalizar o procedimento de gerenciamento da carteira imobiliárias da União. Sustentam ainda Congresso e a Presidência que não houve qualquer inovação por parte da Lei 13.465/2017 quanto à forma de definição dos valores das áreas a serem alienadas em programas destinados à regularização fundiária.<sup>222</sup> Além disso, informa que em relação aos imóveis considerados atípicos, os procedimentos são outros:

Nessa toada, em relação aos imóveis considerados atípicos, a Secretaria do Patrimônio da União adota procedimentos de avaliação específicos, objetivando atribuir valor que contemple as especificidades de localização características do terreno e demais

---

<sup>221</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. p. 3.

<sup>222</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12. 2021. pp. 11-12.

particularidades, frisando-se que as avaliações, de que tratam metodologia em foco, têm como objeto apenas o terreno, não envolvendo eventuais benfeitorias.<sup>223</sup>

É possível notar mais uma vez o foco do PT em discussões de âmbito técnico ao falar da Lei que trata do direito à moradia adequada. Dessa vez, o partido propõe um processo de apuração imobiliária desenvolvido por equipe especializada nessa espécie de regulamentação.

Ainda sobre inconstitucionalidade formal, o PT e IAB, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) a qual ingressou como *amicus curiae*, sustentaram que houve infringência à competência municipal e do DF na matéria de política de desenvolvimento das cidades (art. 182 da CF). Estaria portanto, nesse caso, a lei federal aumentando o perímetro urbano ao autorizar, na nova redação do art. 22, § 2º, da Lei 11.952 de 2009, a transferência de áreas públicas da União para serem utilizadas na regularização urbana, sem contudo, exigir que haja regulamentação específica em lei de ordenamento territorial local.<sup>224</sup>

O MPF, por meio do Procurador-Geral, nos autos da ADI 5.883, manifestou-se pela procedência do pedido de inconstitucionalidade formal, sobre o fundamento de que a lei federal regulou de forma exaustiva o procedimento da Reurb, inclusive definindo todas as competências, sem contudo, deixar espaço para os municípios e para o DF.<sup>225</sup>

A Lei 13.465/2017 atua além da competência da União para legislar sobre normas gerais e avança sobre a competência dos Municípios, ignorando a posição de protagonismo desses entes acerca das matérias urbanísticas. Ao esmiuçar o procedimento de regularização fundiária urbana, o diploma impugnado afronta a autonomia municipal, necessária para o desenvolvimento da política urbana. Dessa forma,

<sup>223</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883.** Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12.2021. p. 15.

<sup>224</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787.** Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. pp. 03-29.

<sup>225</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883.** Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s eqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 21.12.2021. pp. 6-7.

padece de inconstitucionalidade formal a Lei 13.465/2017, na parte em que dispõe sobre regularização fundiária urbana.<sup>226</sup>

Para a Presidência da República não há que se falar em violação à competência distrital e municipal, isso porque a Lei de Regularização Fundiária Urbana é um mecanismo adicional dos Planos Diretores e não excludente. A Lei 12.465/2017 atribui aos entes locais a aprovação da Reurb em relação aos aspectos urbanísticos e dispõe que aos municípios foi concedida a atribuição para definição do projeto referente aos desenhos, para o memorial descritivo de obras e serviços de acordo com o que prevê o artigo 36, § 4º da lei. Assim, afirmou que as regras aplicadas com o objetivo de facilitar a regularização fundiária não autorizam o DF e os municípios a desconsiderar regras urbanísticas e de zoneamento locais.<sup>227</sup>

Para a Presidência, os dispositivos impugnados têm como objetivo garantir os direitos sociais quanto à habitação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia digna, sem, contudo, ocasionar quaisquer prejuízos quanto à função social da política urbana constitucional e da função social da propriedade.<sup>228</sup>

Deste modo, a Presidência reafirma sua tese de que a Lei em nada se faz prejudicial, apenas trazendo apontamentos positivos para a organização em busca do efetivo direito à moradia e sua aplicação prática.

As argumentações colocadas pelo Senado Federal sustentam que a aplicação de regras distintas que organizam a constituição de loteamentos regulares se justifica diante da necessidade de respeitar as características dos assentamentos preexistentes.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em:

<[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s\\_eqobjetoincidente=5342200](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s_eqobjetoincidente=5342200)>. Acesso em: 21.12.2021. pp. 6-7.

<sup>227</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12.2021. pp. 6-9.

<sup>228</sup> *Ibidem*. p.7.

<sup>229</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12.2021. pp. 4-11.

Assim, quanto ao suposto excesso da União e quanto à definição das normas gerais no tratamento das matérias urbanísticas, as informações dispõem que a previsão de instrumento de política urbana se limita a suplementar a legislação federal e estadual em vigor, portanto não há que se falar em ofensa à competência municipal.

230

Com efeito, trazendo a análise de alguns dispositivos da nova lei, é possível verificar diversas disposições oportunizando aos entes municipais intervirem na questão da regularização fundiária, tanto no campo da execução do procedimento<sup>231</sup>, quanto na previsão normativa de seu funcionamento.<sup>232</sup>

### 3.3 ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS AFETOS AOS DIREITOS À MORADIA E PRINCIPAIS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS PELO CONGRESSO NACIONAL E PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

As alegações suscitadas pelos autores das ADIs são no sentido de que a Lei 13.465/2017 também padece de inconstitucionalidades materiais, as quais serão a seguir analisadas quando afetas ao direito à moradia. A PGR destacou que “Não é necessário analisar de forma destacada cada dispositivo da Lei 13.465/2017, porque, fundamentalmente, ela fere a Constituição ao tratar de seus temas centrais – regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com numerosas diretrizes que a ordem constitucional estipula”.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12.2021. p. 7.

<sup>231</sup> Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei

<sup>232</sup> A exemplo do artigo 15, o qual dispõe a possibilidade de escolha dos institutos jurídicos a serem empregados na Reurb, pela legislação local.

<sup>233</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021. p. 18.

### 3.3.1 Da função socioambiental e social da propriedade pública

Quanto às inconstitucionalidades materiais apontadas, o autor da ADI 5.787 defendeu haver um suposto retrocesso no que tange aos direitos fundamentais, segundo os quais, há uma “facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda”. Essa facilitação aumentaria ainda mais a desigualdade socioeconômica brasileira, em uma “ruinosa liquidação de bens públicos”.<sup>234</sup> Assim, “enquanto a população de alta renda opta pela irregularidade fundiária pela exclusividade de poder morar em área ambientalmente privilegiada ou como forma de pagar menos pelo imóvel cuja regularização é incerta” a população de baixa renda não tem qualquer opção, pois, por vezes, a única forma de garantia do direito à moradia é por meio da ocupação irregular.<sup>235</sup>

Isto posto, o PT sustentou que Lei nº 13.465/2017 atinge os direitos constitucionais de forma que define retrocesso social em relação à equidade em ambiente urbano, aumentando ainda mais as desigualdades territoriais por meio de um mecanismo que deveria buscar o inverso de seu efeito: o direito assegurado pela Constituição à moradia digna posto em prática.

O IAB também criticou a extensão da aplicação de institutos como: a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a demarcação urbanística para as regularizações à população de classe média e alta, passando assim a permitir, segundo o autor, a regularização em áreas de preservação permanente.<sup>236</sup>

As informações juntadas pela Presidência defenderam que a Lei 11.977 de 2009, já estabelecia a possibilidade de transferência de imóveis públicos a pessoas de média e alta renda. Assim, a nova lei apenas manteve o que já era previsto na lei anterior. Com efeito, a Lei 13.465/2017 apenas instituiu a concretização do direito à moradia em favor das pessoas de baixa renda, motivo pelo qual, dentre outras

---

<sup>234</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021. pp. 27-36

<sup>235</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. pp. 7-8.

<sup>236</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 23.12.2021. pp. 29-30.

disposições, houve a extensão de isenção de custas também para o processo de regularização de condomínios ou de conjuntos habitacionais de interesse social, além de fixar o dever do ente público de implantar a custear o projeto de reurbanização.<sup>237</sup>

Portanto, a lei cria importantes instrumentos para a implementação da regularização fundiária, possibilitando às pessoas de baixa renda terem acesso a vários serviços públicos essenciais:

Com isso, a Lei nº 13.465/2017 cria instrumentos importantes e necessários para a regularização fundiária, a fim de possibilitar que a população de baixa renda possa fazer parte de um projeto de regularização fundiária e, assim, receber não apenas o título representativo da propriedade do seu imóvel, como o acesso aos serviços públicos essenciais.<sup>238</sup>

Assim, de acordo com as informações, a Lei 13.465/2017 não estabeleceu regras mais favoráveis para as regularizações de interesse específico, mas apenas preservou as regras preexistentes, além de modernizar e desburocratizar o processo de reurbanização.<sup>239</sup>

Outro ponto defendido pela Presidência foi a questão da possibilidade da Reurb-E em APPs. Segundo as informações apresentadas, a legislação em vigor não inovou esse tema, pois o Código Florestal (Lei 12.651 de 2012) já previa a opção de regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente, e que o único ponto incluído foi apenas a inclusão de exigências técnicas para a regularização de áreas de risco.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12. 2021. pp. 20-26.

<sup>238</sup> *Ibidem*. pp. 20-26.

<sup>239</sup> *Ibidem*. pp. 35-36.

<sup>240</sup> Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12. 2021. p. 18). Para mais, ver também: BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 23 .12.2021. p. 24.

Assim sendo, nota-se que a posição de coadjuvante a que está destinada a questão ambiental não constitui novidade dentre as leis que visam tratar da regularização fundiária em nome do acesso de todos à moradia adequada. Tal como a Lei 13.465/2017, o próprio Código Florestal abre brechas para a movimentação em áreas de preservação permanente.

Os autores das três ADIs alegaram também o descumprimento do princípio da proporcionalidade e da função ambiental e social da propriedade.<sup>241</sup> A suposta violação alegação seria especificamente no que se refere aos imóveis públicos, cuja função social envolveria a preservação do meio ambiente (art. 225 da CF); a proteção dos povos e das comunidades tradicionais (arts. 215, 216 e 231 CF c/c Decreto 6.040 de 2007); a promoção de habitações de interesse social (art. 23, IX e art. 182 da CF c/c art. 4º da Lei 11.124 de 2005); a defesa nacional (art. 1º, inciso I e art. 21, inciso III, da CF); e a elaboração de projetos de infraestrutura logística e energética.<sup>242</sup> Censuraram também as exceções trazidas pela lei quanto à aplicação de dispensa de desafetação para a alienação de bens públicos (art. 71).<sup>243</sup>

Os autores, portanto, buscam relatar a gravidade do uso de territórios da União de forma a não cumprir com a função social a que estão destinados. Para eles, há um claro desrespeito à desigualdade socioeconômica brasileira, e que há uma clara liquidação de bens públicos.

Sobre o alegado quanto ao cumprimento da função ambiental e social da propriedade pública, a Presidência ressaltou que não há que se falar em afastar o direito à moradia, o direito ao meio ambiente equilibrado e a função social da propriedade, pois estes estão todos elencados como objetivos da Regularização fundiária (art. 10, incisos I, III, IV, VI, VII e VIII), e que a nova lei apenas buscou aperfeiçoar os instrumentos anteriormente previstos na Lei 11.977 de 2009.

---

<sup>241</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021. pp. 41-42.

<sup>242</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021. p. 32.

<sup>243</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocesoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 24.12.2021. p. 31.

Na verdade, segundo as informações, o que a Lei 13.465/2017 fez foi buscar aperfeiçoar os instrumentos já dispostos na Lei 11.977/2009, sempre em observância, é claro, os mesmos pilares principiológicos e diretrizes prevista em toda a legislação sobre o tema.

Por isso, segundo a Presidência da República, não é possível dizer que por meio da Lei 13.465/2017 houve um diferencial que pode ser definido como uma piora substancial do acesso à moradia ou do direito ao meio ambiente equilibrado, pois as mudanças na Lei em relação aos dois aspectos foram ínfimas, conservando os princípios da Lei anterior e buscando a diminuição da burocracia que a envolvia.

Assim, o que se buscou foi expandir as possibilidades já existentes para materialização do direito à moradia constitucionalmente previsto, sem, contudo, descuidar de todo o conjunto de intervenções necessária para que a área informal integre à cidade, pois o projeto depende da aprovação do respectivo município quanto às soluções apresentadas relacionadas a problemas urbanísticos e ambientais, devendo, assim, serem justificadas as melhorias em comparação à situação anterior, incluindo, medidas de compensação quando necessário. Ademais, destacou a Presidência que apenas após a vigência da lei nova que passou a ser obrigatória a elaboração de cronograma de obras, reservado à implementação da infraestrutura essencial, além da assinatura pelos responsáveis públicos ou privados do termo de compromisso de realização das obras.<sup>244</sup>

Informou também a Presidência da República, que somente após consulta aos demais órgãos envolvidos, como por exemplo, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o órgão responsável pela execução das ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, é que haverá a definição das áreas de regularização.<sup>245</sup> Inclusive, acentuou que há exigência de que a área a ser regularizada não esteja ocupada por índios; não seja objeto de processo

---

<sup>244</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883.** Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12. 2021. pp. 16-33.

<sup>245</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787.** Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 23.12.2021. p. 32.

administrativo conduzido para à criação de unidade de conservação; não esteja afetada a outras destinações de interesse social ou de utilidades públicas; não se sobreponha à unidade de conservação, abarque acessões ou benfeitorias federais ou sobreponha à florestas públicas.<sup>246</sup>

O Colégio Registral do Rio Grande do Sul, na qualidade de *amicus curiae*,<sup>247</sup> entende que a Lei 13.465/2017 representa “sensível avanço para a sociedade brasileira”, pois teve o aprimoramento de diversos institutos instituídos pela Lei anterior (Lei 11.977/2009). Portanto, está ordenada com as políticas internacionais para inserção população mais desfavorecida, bem como para a efetivação da função social da propriedade e, portanto, afastaria o argumento trazido pelo autor de que a nova lei favoreceria a especulação imobiliária.

Os dois posicionamentos divergem por completo. Enquanto o PT defende que a Lei contribui para a distribuição de terras desigualmente, a Presidência ressalta que a Lei também envolve o pensamento no meio ambiente e na população de baixa renda, apenas modificando mecanismos que diminuem a lentidão burocrática, que não só prejudica as questões econômicas, mas também as sociais.

Dentre as vantagens do novo diploma legal, ressaltou o *amicus curiae* que haverá uma possível majoração das receitas dos municípios diante dos incrementos na arrecadações de IPTUs e de ITBIs; uma melhor condição de vida das pessoas atingidas, as quais se tornarão menos dependentes do Poder Público, mediante o acesso ao crédito, sem contar com o ganho social em segurança jurídica, pois a sociedade passa a “conhecer os direitos que precisará respeitar”, além da tendência de estabilização dos preços dos imóveis, diante da lei da oferta e da procura, dado o aumento da disponibilidade de imóveis regularizados.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 24.12.2021. p. 5.

<sup>247</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **ADI 5.883**. Rel: Luiz Fux, julgado em 01.02.2019, publicado em 05.02.2019.

<sup>248</sup> COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **ADI 5.883**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 24.12.2021. pp. 1-7.

Além do mais, para a Presidência há exemplo claro do alinhamento do novo diploma legal com os princípios constitucionais do direito à moradia; com a proteção ambiental; com a política de desenvolvimento urbano para resguardar seus modos de vida, minimizando os conflitos agrários entre os terceiros que se dizem donos desses terrenos.<sup>249</sup>

Afirma ainda a Presidência, que não existe norma constitucional que trata do instituto da desafetação, e que, na verdade, a aplicação do instituto seria um ato administrativo sem respaldo legal, tampouco constitucional.<sup>250</sup> Assim, a Presidência retorna à argumentação usada pelos seus opositores para desacreditar a legalidade da Lei complementar, usando a tese da falta de respaldo jurídico contra os que criticam a medida.

Um aspecto sensível levantado na fundamentação para a inconstitucionalidade parcial da lei foi a autorização para implementação de condomínio na Ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e costeiras (art. 106), ou seja, a privatização dessas terras.<sup>251</sup> Esclareceu o PT que a área de Fernando de Noronha pertence à Área de Proteção Ambiental, que é administrada por diversos órgãos públicos, incluindo o Governo do Estado de Pernambuco, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), além do Comando da Aeronáutica, não havendo, portanto, propriedade particular. Ressaltou que os moradores da região vivem sob duas condições, parte possui um Termo de Permissão de Uso do Solo, sendo apenas proprietários das benfeitorias construídas, mas sobre o solo da União; e a outra parte da população possui o Termo de Permissão de Uso para Imóveis, residindo inclusive em benfeitorias da própria União. Ressaltou ainda que o sistema de permissão é necessário para o controle dos projetos de reformas ou construções na ilha, as quais

---

<sup>249</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 16505/2017-MP da ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 24.12.2021. p. 3.

<sup>250</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 24.12.2021. p. 27.

<sup>251</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 24.12.2021. p. 34.

devem ser autorizadas pelo Ibama e pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN), devido a grande importância ambiental da área. Entretanto, segundo o autor, a Lei 13.465/2017 ao autorizar a venda direta aos ocupantes estaria contrariando a organização administrativa do plano de manejo da área de preservação permanente.<sup>252</sup>

A Presidência informou que a nova Lei seria aplicável “no que couber, onde, quando e como”, de acordo com as regras de ocupação e uso do solo, não tendo, portanto, que se falar em desconsiderar as condições locais existente. Informou ainda que o próprio STF, no julgado RE 636.199, manteve o domínio das áreas construídas em terrenos da marinha e acrescidos, afastando-se aqueles centrais da Ilha de Fernando de Noronha, o qual comporia o patrimônio do ente local, e que o previsto no artigo 106 da Lei seria para uma pretensão de gestão das ilhas costeiras e oceânicas, sujeitando-se às mesmas regras dos demais imóveis públicos federais, aplicando-se, portanto, a lei patrimonial em vigor que trata do tema.<sup>253</sup>

Para a Presidência, não há diferenças consideráveis de tratamento do território da ilha, pois as regras que a regem já são constituídas de princípios semelhantes aos descritos na lei complementar. Cabe pensar sobre os impactos dos regimentos da ilha no acesso dos moradores de baixa renda à moradia digna, comumente empregados em empresas que vivem do turismo do local, tema central da presente dissertação.

Ainda como alegações de inconstitucionalidade material, o PT sustentou que houve a revogação quanto à transparência na gestão das terras da União (artigo 37, caput, e artigo 5º, XXXIII, da CF), comprometendo, portanto, a limitação ao controle social, pois uma vez revogado o artigo 7º da Lei 13.240/2015, o qual previa a obrigatoriedade por parte da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) de divulgar pela rede mundial de computadores a relação dos imóveis e das áreas pertencentes à

---

<sup>252</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 24.12.2021. pp. 34-37.

<sup>253</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 19.254/2017-MP da ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28.12.2021. p. 4.

União, já cadastrados, registrados ou demarcados naquele órgão sob sua administração.

254

Todavia, a Presidência sustentou que os dados continuam públicos e qualquer pessoa poderá ter acesso por expressa disposição legal da Lei 12.527 de 2011. Portanto, não há que se falar em qualquer violação à publicidade, tampouco privatização ou controle social ao patrimônio da União.<sup>255</sup>

Apesar de ser possível o acesso aos dados em relação aos imóveis da União, a ausência dessas informações em acesso descomplicado e cristalino ao público que a busca torna misteriosa e pouco confiável a administração dos territórios, segundo o PT.

A respeito da função socioambiental da propriedade, o Instituto de Arquitetos do Brasil, nos autos da ADI 5.883, dispõe que a nova lei reduz de forma sensível as exigências urbanísticas e ambientais, na medida em que a norma só impõe estudo técnico em hipóteses específicas, conforme prevê o texto do artigo 35: “O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso”, enquanto a obrigatoriedade do estudo técnico só seria aplicável às parcelas localizadas em áreas de preservação permanentes, (artigo 11, § 2º, c/c12, § 3º).<sup>256</sup> Da mesma forma, quanto ao licenciamento urbanístico, diante da permissão concedida aos municípios para “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 edífícios” (art. 11, § 1º). Para o autor, ao suprimir o direito

---

<sup>254</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 24.12.2021. pp. 4-38.

<sup>255</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 19.254/2017-MP da ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 4.

<sup>256</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 29.

à moradia da matéria da regularização fundiária, haveria ofensa ao mínimo existencial da população de baixa renda.<sup>257</sup>

Mais uma vez, é alegado que a questão socioambiental ocupa posição de figurante ao repensar os modelos de regularização fundiária. Para os autores, essa atitude contribui para o uso irresponsável da terra em relação à sua preservação, além de prejudicar a concretização do direito à moradia a todos os cidadãos brasileiros.

No ponto quanto às exigências ambientais e urbanísticas, a Presidência informou que existe uma condição para a titulação, qual seja: que após a aprovação municipal ou distrital do projeto, que tenha uma compensação urbanística e ambiental da área, além da implementação de obras e de serviços de acordo com o seu respectivo cronograma. Assim, informou que a Lei 13.465/2017 não deixou de abarcar quaisquer problemas urbanísticos e ambientais necessários para os processos de regularização fundiária urbana.<sup>258</sup>

Assim sendo, a Presidência defende que a análise técnica das consequências ambientais possíveis em um projeto urbanístico não deixa de ser necessária, apenas passa a ser de responsabilidade municipal e distrital.

Em sua peça exordial da ADI 5.883, o PGR destacou que há um retrocesso em relação à lei anterior, na medida que a não observância da lei quanto à implementação dos equipamentos públicos, aliada à venda de imóveis públicos condizem com a grilagem de terras, com a especulação imobiliária e com a concentração da propriedade. Estaria, portanto, incentivando o processo de gentrificação. Para o PGR, também há retrocesso quanto ao regime anterior, quando há dispensa de parâmetro urbanístico e quando a realização de estudos técnicos ambientais é realizada apenas de forma excepcional.<sup>259</sup> Do mesmo modo quanto à dispensa de parâmetros urbanísticos e da afirmada adoção excepcional dos estudos técnicos ambientais, tudo

---

<sup>257</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 41.

<sup>258</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00388/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 3.

<sup>259</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 26.12.2021. pp. 7 -13.

a demonstrar, no entendimento da Procuradoria, retrocesso em relação ao regime anterior.<sup>240</sup>

Segundo a PGR, as consequências sociais apontadas diminuem as chances da aplicação prática do direito à moradia, além da utilização inapropriada dos recursos naturais existentes.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT), na qualidade de *amicus curiae*, após fazer várias conclusões sobre mínimo existencial, sobre os tratados internacionais, sobre princípios e sobre mercantilização, dispôs que a nova lei procurou “dificultar a regularização fundiária” quando revogou dispositivos que supostamente eram autoaplicáveis na Lei 11.977/2009, como, por exemplo, do programa minha casa minha vida, bem como a não priorização à Reurb de baixa renda. Também argumentou que excluiu “critérios para definição de interesse social”, facilitando a degradação ambiental, promovendo o desrespeito ao direito à moradia, ratificando o preconceito de cor, raça, etnia, origem e gênero, além do retrocesso de diversos direitos fundamentais.<sup>260</sup> Existiria, portanto, uma suposta anistia, por via transversa, aos loteadores irregulares, dada a possibilidade de regularizar apenas sob aspecto dominical, criando, assim, a “cidade de papel”, pois a autorização para realização de obras de infraestrutura seria realizada somente depois da conclusão da regularização fundiária, conforme preconiza o art. 36, § 3º.<sup>261</sup>

Portanto, a CPT segue na mesma linha de raciocínio utilizada pelo PGR ao dar enfoque aos resultados da lei complementar que contribuem para a desigualdade fundiária, principalmente no que toca o desenvolvimento de programas sociais, com uma clara contribuição para os desrespeitos a aplicação do direito à moradia.

Sobre a temática alegada pela CPT de que a nova lei visou apenas a titulação, a Presidência informa que a nova lei que trata da regularização fundiária deve “implicar em um conjunto completo de intervenções de modo a integrar o núcleo informal à

---

<sup>260</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **ADI 5.771**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 26.12.2021. pp. 14-27.

<sup>261</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 26.12.2021. pp. 43-45.

cidade”, dependendo, para resolver os problemas ambientais e urbanísticos, da aprovação local das soluções propostas no respectivo projeto.<sup>262</sup>

### 3.3.2 Dos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse como suposto incentivo à grilagem de terras e da promoção da desigualdade

Os três autores (PT, PGR e IAB) criticaram o instituto da legitimação fundiária, pois tal instituto não exige tempo mínimo de ocupação, a mansidão e pacificidade da posse, a finalidade/utilidade produtiva ou social, ocasionando, portanto, um suposto incentivo à grilagem de terras.<sup>263</sup> Para os autores, trata-se de uma manobra para fugir das condições determinadas pela Carta Magna para a desapropriação, como a indenização prévia e justa e em dinheiro e o devido processo legal. Nessa mesma linha, estaria a nova lei violando a função social, a qual estabelece condições mínimas para supressão da propriedade, sob pena de configurar confisco”.<sup>264</sup>

Novamente, nota-se as divergências quanto à inconstitucionalidade da Lei 13.465/2017, pois os autores afirmam que a Lei busca contornar em benefício daqueles que não deveriam ser o foco central as definições constitucionais.

Outro ponto levantado pelos requerentes foi quanto ao tratamento diferenciado entre as pessoas de baixa, média e alta renda, na medida em que os pressupostos exigidos (art. 23, § 1º), previstos somente para a modalidade de regularização

<sup>262</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 3.

<sup>263</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 28.12.2021. p. 33.; PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28.12.2021. p. 42.; INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 26.12.2021. pp. 37-39.

<sup>264</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28.12.2021. p. 42.

fundiária para fins sociais ( Reurb-S).<sup>265</sup> Para a PGR, a referida previsão está em total desacordo com a finalidade das políticas públicas, de modo incompatíveis com a CF, pois tais requisitos são exigidos apenas para as pessoas de baixa.<sup>266</sup>

Ademais, sustentam que o instituto da legitimação fundiária seria, na verdade, uma forma de “de aquisição de imóveis públicos por usucapião e do regime constitucional de proteção do direito fundamental à propriedade”, vedados pela Constituição Federal.<sup>267</sup>

Todavia, para a Presidência, a legitimação fundiária não foi criada com o objetivo de incentivar à grilagem de terras, pois o instituto não se destina à falsificadores, mas apenas aos núcleos consolidados de ocupações irreversíveis, porque se tal instituto diversamente pretendesse, estaria em evidente desvio de finalidade, sujeito à anulação por meio, inclusive, de ação de improbidade administrativa.<sup>268</sup>

Em defesa da compatibilidade da lei, a Presidência ressaltou que as formas de aquisição da propriedade não estão previstas na Constituição Federal, mas, sim, no Código Civil de 2002. Essa lei define a possibilidade independentemente da prescrição aquisitiva da perda do domínio, como por exemplo pelo abandono do imóvel. Ressalta ainda que o Código Civil dispõe sobre o instituto de usucapião com prazo de dois anos (art. 1.240-A), e que tal normativa não teve tamanho espanto por parte dos juristas como ocorreu com a legitimação fundiária.<sup>269</sup> Ressaltou-se que a não exigência de tempo mínimo de ocupação foi justamente para viabilizar a

---

<sup>265</sup> Art. 23. § 1o Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação. INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 26.12.2021. p. 37.

<sup>266</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s=eqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 28.12.2021. p. 18.

<sup>267</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, op. cit., p. 36-40.

<sup>268</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17.12.2021. pp. 25-35.

<sup>269</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Nota Técnica 73/2017/DAFU/SNDU-MCIDADES da ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17.12.2021. p. 28.

população carente a titulação, dada a dificuldade em se comprovar, de forma precisa, as datas de ocupações dos imóveis.<sup>270</sup>

Justificou-se que diante da inexistência de norma constitucional proibitiva, a criação de novas formas de aquisição da propriedade é regulada por lei infraconstitucional. Assim, a legitimação fundiária não pode ser confundida com usucapião, por exigir ato administrativo do Poder Público, com base na função social da propriedade, sem que haja qualquer direito subjetivo ao beneficiário. Sustentou ainda que na regularização fundiária para fins específicos, há a obrigatoriedade de pagamento de “justo valor” de acordo com o que corresponder a unidade regularizada (Art. 16), e que a legitimação tem como objetivo a promoção do direito à moradia, sem desprezar o sistema de proteção constitucional da propriedade privada.<sup>271</sup>

As manifestações trazidas pela Presidência ressaltaram que tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, os requisitos elencados no art. 35 da Lei 13.465 (imposições ao projeto de regularização) devem ser implementados para a que seja concedido a legitimação fundiária. Todavia, aquelas características específicas, aplicáveis à reurbanização social, são justificados pela necessidade de evitar um duplo favorecimento, diante das diversas isenções já concedidas.<sup>272</sup>

Quanto à legitimação de posse, segundo o Executivo, não há que se falar em desobediência a qualquer dos pressupostos da usucapião, isso porque, nos termos do art. 26, para que ocorra a propriedade em decorrência do título de posse, a regularização fundiária impõe que sejam observados todos requisitos igualmente requeridos a usucapião especial urbana, de acordo com o que determina o art. 183

---

<sup>270</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17.12.2021. pp. 10-31.

<sup>271</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 29.12.2021. pp. 37-44.

<sup>272</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29.12.2021. pp. 6-7.

da CF, ou de acordo com as condições previstas na legislação infraconstitucional no caso de configurar outra modalidade de prescrição aquisitiva.<sup>273</sup>

É notório que a Presidência utiliza diversos argumentos jurídicos para justificar pontos que poderiam ser vistos como brechas que favoreceriam o uso indevido da Lei em benefício de indivíduos aos quais ela não é destinada. Essas análises jurídicas propostas pela Presidência reiteram a constitucionalidade da Lei.

### 3.3.3 Da alegação de inconstitucionalidade material pela extensão da regularização de imóveis não residenciais

A última crítica trazida pelo IAB e pelo PGR diz respeito à extensão da Reurb para imóveis comerciais, ou seja, a possibilidade de o instituto ser utilizado para fins comerciais e profissionais, dita como indevidas pelos autores.<sup>274</sup>

Neste ponto, a Presidência ressaltou que a regularização de imóveis para fins comerciais tem objetivo de integração social e a geração de receita, ou seja, o uso misto faz parte da regularização fundiária urbana.<sup>275</sup>

O Poder Executivo ressalta que a Reurb não finaliza com a aquisição de um direito real por parte do habitante, ainda que essa seja de fundamental importância. Deve-se assegurar a “manutenção de reservas fundiárias de habitação popular em áreas centrais de grande valor imobiliário”. No sentido de que a valorização econômica e a titulação que decorra da regularização, não necessariamente implique a posterior venda da moradia regularizada.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 29.12.2021. pp. 35-36.

<sup>274</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15.12.2021. p. 31.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 15.12.2021. p. 28.

<sup>275</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. *op. cit.* p. 19.

<sup>276</sup> *Ibidem*. p. 19.

Assim, a Presidência defende o objetivo de não apenas fornecer territórios regularizados às populações fragilizadas, mas também auxiliar na manutenção dessas áreas por intermédio da geração de renda usando das terras cedidas.

As discussões encampadas perante o STF (ADI 5.787, ADI 5.771, e ADI 5.883) colocam em xeque a constitucionalidade da Lei 13.465 de 2017, tendo sido apontadas diversas inconstitucionalidades do ponto de vista formal e material pelos autores para fundamentar a inconstitucionalidade do novo diploma legal.

Vale ressaltar que a PGR, em sua inicial, destacou não ser necessário analisar de forma individual cada dispositivo da Lei impugnada, pois, segundo o autor, o novo diploma legal fere a Constituição Federal ao instituir os temas centrais sobre a regularização fundiária urbana. E mais, para o ente público, além de ser fruto de MP, que é destituída dos requisitos de urgência e relevância, a lei fere diversos princípios e regras constitucionais, como por exemplo o direito à moradia, à propriedade, a função social e o meio ambiente. Portanto, requereu que a Lei 13.465/2017 seja declarada inconstitucional em sua integralidade.

Assim, as controvérsias que giram em torno da Lei 13.465/2017 colocam de um lado interesses de várias entidades privadas de setores produtivos e do poder executivo, e, do outro lado, o Ministério Público e várias entidades de sociedades civis.

Enquanto a PGR entende que a aplicação da referida Lei resultará em um processo enorme de perda de patrimônio público e uma maior concentração de terras nas mãos de poucos, o Poder Executivo entende que a aplicação resultará em um avanço significativo para tentar conter os problemas seculares enfrentados pelo Brasil nas questões de moradia e, por isso, defende a urgência para a implementação da segurança fundiária ao mesmo tempo em que irá promover o desenvolvimento econômico do país.

Ainda que pendentes de julgamentos os méritos das ações pelo Supremo, o que nos parece claro é que o objetivo central da Lei é promover a segurança fundiária, de modo que o direito à moradia seja garantido como um direito constitucionalmente tutelado, o qual está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, e que tem o claro propósito de reduzir as desigualdades sociais, que são

experimentadas, durante séculos, por boa parte da população brasileira em decorrência dos problemas fundiários enfrentados no Brasil.

Se, por um lado, a Lei representa um enorme avanço no campo legislativo, por outro, representa um desafio enorme no campo das políticas públicas para concretizá-lo.

## CONCLUSÃO

Positivado no ordenamento Brasileiro no ano de 2000, o direito à moradia é reconhecido como parte integrante do sistema de direitos fundamentais e humanos, tendo bases legais anteriores no âmbito do Direito Internacional, como por exemplo a Carta de Istambul e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, os quais o Brasil já fazia parte.

O direito à moradia de forma adequada é um direito humano reconhecido internacionalmente, é um direito social de acordo com o que preceitua a CF/88 em seu artigo 6º e deve ser pautado por meio de políticas públicas com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais.

Segundo alguns autores, como vimos no decorrer desta pesquisa, o direito à moradia está inserido no rol dos direitos de segunda geração ou dimensão, e pode ser analisado sob dois enfoques: o negativo, que está relacionado à obrigação de não fazer por parte do Estado, como, por exemplo, o impedimento de expulsar qualquer cidadão de forma forçada da sua moradia; e o positivo, prestacional, que diz respeito ao dever de efetivar medidas capazes de garantir o acesso à moradia.

Com efeito, a aquisição da casa própria é apenas um complemento para a efetivação do direito à moradia de forma adequada, garantido constitucionalmente. Vai muito além, pois não basta conceder o direito à moradia aqueles que não têm onde morar, mas também aqueles que não têm moradias condizentes com a dignidade da pessoa humana, em respeito à privacidade e à intimidade.

A moradia adequada é muito mais que um espaço físico de paredes e teto, e para que seja capaz de ajustá-la ao princípio da dignidade da pessoa humana, é necessário: 1) que tenha segurança jurídica para a posse; 2) que tenha acesso à infraestrutura básica para garantir a saúde, a segurança, e a nutrição dos titulares do direito como: acesso água potável, iluminação, saneamento básico, a energia para o preparo da alimentação 3) que as despesas básicas com a manutenção da moradia não comprometa outras necessidades básicas; 4) que a moradia seja capaz de assegurar aos ocupantes a segurança física; 5) que tenha acesso razoável, em especial, aos portadores de deficiência; 6) que a moradia esteja localizada em local que tenha facilidade ao acesso ao emprego, à educação, à saúde, além de outros

serviços essenciais; e, por fim, 7) que a moradia adequada expresse a identidade e a diversidade cultural da população.<sup>277</sup>

No Brasil, o acelerado processo migratório de pessoas que partiram do campo para a cidade trouxe diversos problemas de ordem econômica e social, principalmente o aumento de moradias irregulares nas periferias, dando-se, assim, origem ao processo de urbanização precoce, sem planejamento e de forma desorganizada e, conseqüentemente, ocasionando o surgimento de sérios problemas com a falta de habitação e com habitações inadequadas.

Com o intuito de resolver o problema, principalmente do déficit habitacional várias medidas foram tomadas ao longo dos anos, como, por exemplo, investimentos de recurso financeiros, construções de indústrias além da implantação de sistema financeiro de habitação, que tinha como objetivo o patrocínio para a aquisição da casa própria.

Diversas leis também foram instituídas com o intuito de resolver o problema de habitações ilegais e precárias. A regularização fundiária urbana foi implementada como uma necessidade de política urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade no ano de 2001. Porém, somente em 2009 foi possível visualizar a sua utilização de forma mais ampla, eficaz e célere, com a edição da Lei nº 11.977/2009, a qual instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e regulamentou (no capítulo III) a regularização fundiária urbana em âmbito nacional.

Dada a introdução de forma sucinta do direito à moradia de forma adequada e que foi estudada ao longo deste trabalho, necessário pontuar as garantias, os princípios e os objetivos trazidos pela lei, e pesquisada até agora, com intuito responder se a Lei 13.465/2017 (REURB) garante e tutela o direito a moradia de forma adequada.

Ao longo deste trabalho, diversos autores e obras foram estudados com o objetivo de esclarecer pontos relevantes sobre a Lei 13.465/2017 e a relação com o direito à moradia de forma adequada. Dentre eles pode-se citar Scheid, que entende que a Lei 13.465/2017 reconhece a importância de resolver a questão das ocupações

---

<sup>277</sup> STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. p. 241.

informais de maneira completa, plena, e não apenas fornecendo o título aos ocupantes. Assim, para que a regularização tenha sucesso, não basta trazer o imóvel para a formalidade, é necessário alcançar a infraestrutura básica. É necessário enfrentar, então, as questões jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas.<sup>278</sup>

Assim sendo, para haver a regularização fundiária é necessário o a implementação do aspecto estrutural, que é um conjunto de medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas, e do aspecto funcional, o qual a Lei 13.465/2017 resume como a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação aos seus ocupantes.

Diversos princípios foram elencados pelo legislador no art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017, com a função de orientação na interpretação, na elaboração e na aplicação dos textos legais. Dentre eles está o princípio da sustentabilidade social, ambiental e econômica, relacionado ao direito à cidade sustentável e, conseqüentemente, decorre do direito à moradia, à terra urbana, à saúde, à infraestrutura urbana, à educação, ao transporte, aos serviços públicos, ao saneamento básico, ao lazer, ao trabalho e o direito à segurança.<sup>279</sup>

Veja que a Lei 13.465/2017, ao estabelecer o princípio da sustentabilidade social, econômica e ambiental, ratifica o seu comprometimento com a regularização de forma total e plena, podendo, assim, proporcionar não apenas a titulação dominical do imóvel, mas também a melhoria da condição de vida dos seus habitantes.

Um outro princípio que a Lei 13.465/2017 traz é o princípio da ordenação territorial. Esse tem como objetivo evitar o parcelamento do solo de forma irregular e a utilização de forma inadequada dos bens imóveis urbanos, além de impedir as construções de edificações inadequadas, empreendimentos sem planejamento, de

---

<sup>278</sup> SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], v. 40, nº 83, p. 423-454, 2017. p. 452.

<sup>279</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 90-131.

degradação ambiental e da poluição, com objetivo de impedir que ocorra a exposição da população a risco de desastres.<sup>280</sup>

De fato, a sistemática de ocupação desordenada do solo e com a falha atuação do Poder Público na implementação de políticas públicas, diversos desastres vêm ocorrendo nos últimos anos. A exemplo há o problema enfrentado pela cidade de Petrópolis que recentemente experimentou um grande desastre em decorrência das chuvas. Segundo o plano de contingência, elaborado pela Defesa Civil:

“Petrópolis nas últimas décadas, vem sofrendo uma intensa expansão urbana, sem um planejamento adequado do uso do solo. A ocupação desordenada nas áreas de encosta da cidade, com construções e edificações sem acompanhamento técnico especializado. Associado à falta de percepção de risco da população e à condição social existente, é uma realidade que potencializa o grau de risco em relação aos eventos de movimentos gravitacionais de massa, enchentes e inundações”.<sup>281</sup>

O terceiro princípio importante trazido pela Lei é o princípio eficiência na ocupação do solo, o qual consiste “precisamente, na garantia dessa densidade populacional, na ausência da qual se torna inviável a extensão de redes de infraestrutura e o deslocamento de pessoas até os equipamentos de saúde, educação, lazer, etc”.<sup>282</sup>

Além dos princípios mencionados acima, que constituem o rol de elementos obrigatórios para a implementação da regularização fundiária intimamente ligado à efetivação do direito à moradia de forma adequada, necessário se faz apontar os objetivos da regularização fundiária urbana elencados no artigo 10 da Lei 13.465/2017.

No rol elencado no artigo 10<sup>283</sup>, é possível identificar de forma clara que diversos objetivos têm relação com a aplicação e com a efetivação para a garantia do

---

<sup>280</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 50.

<sup>281</sup> <https://www.google.com.br/amp/s/www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/03/amp/4989369-mortos-em-petropolis-chegam-a-231-na-tragedia-mais-fatal-da-historia-da-cidade.html>

<sup>282</sup> PINTO, Victor Carvalho. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: o Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 161

<sup>283</sup> § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

direito à moradia de forma adequada, a saber: no inciso I, a lei menciona que os entes federativos devem organizar os núcleos informais após identificados, além de assegurar aos ocupantes melhores condições urbanísticas e ambientais, com a respectiva implementação dos serviços públicos.

Com efeito, a garantia do direito à moradia, dita como adequada, é elencada de forma expressa no rol dos objetivos mencionados pela lei quando assim dispõe: “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”, bem como em seu decreto regulamentador 9.310/2018 em seu artigo 2º, inciso VI.

Constitui ainda como objetivo da Lei 13.465/2017, a criação de unidades compatíveis com o ordenamento territorial urbano, a ampliação do acesso à terra e favorecendo aos seus ocupantes os direitos reais sobre ela, especialmente, a permanência das pessoas de baixa renda aos próprios núcleos anteriormente informais, mas agora regularizados.

A promoção da integração social, a efetivação da função social da propriedade e da cidade para garantir o bem-estar aos seus habitantes, a garantia e a geração de emprego também são objetivos trazidos pela Lei e estão inseridos no rol de direitos para a efetivação do direito à moradia de forma adequada.

---

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

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Assim sendo, para a implementação da regularização fundiária capaz de atender a moradia de forma adequada conforme instituiu a legislação, será necessário mais que uma legislação pura e simples. É imprescindível, dentre outras questões, a construção de políticas públicas, de dedicação orçamentária para a efetivação dos programas de regularização e da integração e a participação e a cooperação entre o Estado e a sociedade.

É possível afirmar que o novo diploma legal trouxe mecanismos de regularização fundiária capazes de atender o direito à moradia de forma adequada, sendo necessário, portanto, esforços entre os particulares e o Poder Público para que sejam colocados em prática o que pretende o legislador.

Espera-se, após análise das ADIs pelo STF, que o Estado, sendo o interventor na produção de políticas públicas de ordem social e econômica para a implementação do direito à moradia condizente com a dignidade da pessoa humana, invista esforços na elaboração e execução de políticas públicas para que sejam legalizados a maior parte dos imóveis urbanos do País e, de fato, seja efetivado o direito constitucionalmente garantido da moradia digna.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Jéssica. **Governo viabiliza moradias de interesse social**. Agência Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/05/28/governo-viabiliza-moradias-de-interesse-social/>. Acesso em: 21.06.2021.

BENACCHIO, Marcelo. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização Fundiária**. São Paulo: Forense, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes; CABISTANI, Luiz Homero. Delimitação do Conceito de Moradia: o Atendimento aos desígnios do “Mínimo Existencial” e a Questão dos Custos de Produção Habitacional em Porto Alegre. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: caderno imobiliário, Porto Alegre, v.14, p. 58-74, out./nov. 2007. In: WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProces soEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 21.12.2021.

BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarproces soeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLV 12/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134362>>. Acesso em: 19.12.2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 759/16**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13.10.2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Brasília/DF: Presidência da República**, 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: 21.05.2021.

BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 22.12.2021.

BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 23.12.2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21.12.2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 20.12.2021.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **ADI 5.771**. Brasília, 30.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 22.12.2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 16505/2017-MP da ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 24.12.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **ADI 5.787**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 13.465/2017. DISCIPLINA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS. APLICAÇÃO DO RITO DO ARTIGO 12 DA LEI 9.868/1999. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 03.10.2017., DJe em 06.10.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ARE 878.074**. Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09.04.2015, publicado em 30.04.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **MS 34.907**. DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EMENDADO PELO SENADO FEDERAL. RETORNO À CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgado em 19.06.2017., DJe em 23.06.2017.

CAMBLER, Everaldo Augusto. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (Coord.). **Estatuto Fundiário Brasileiro: Comentários à Lei 13.465/17**. São Paulo: Editora IASP, 2018.

CARVALHO, Celso Santos; GALVÃO, Thiago. Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas em áreas urbana. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília-DF: IPEA, 2016. cap. 8, p. 189-248. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/366>. Acesso em: 25.05.2021.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **ADI 5.883**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em: 24.12.2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **ADI 5.771**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 26.12.2021.

COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n. 4**: o direito à moradia adequada. ONU, 1991. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 02.01.2022.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2001. In: STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO ESTADO DE GOIÁS. **Colegiado deve propor ADIN contra MP 759**. Goiânia, [S.l.], 2017. Disponível em: <http://www.caugo.gov.br/ceau-deve-propor-adin-contra-mp-da-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 19.12.2021.

CORDOVIL, Cláudio. Milton Santos (1926/2001): biografia resumida. **Revista Política Democrática**, Brasília, v. 1, n. 2, p.191-197, 2001.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB)**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público. **Nota técnica 1/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.mpdfm.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_759-016\\_PROURB.pdf](http://www.mpdfm.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-016_PROURB.pdf). Acesso em: 10.12.2021.

FARIAS FILHO, Luiz Lindbergh; HOFFMANN, Gleisi Helena; LIMA, Humberto Sérgio Costa; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; BEZERRA, Maria de Fátima; SOUSA, Maria Regina; PAIM, Paulo Renato; PIMENTEL, José Barroso; FLORENCE, Afonso Bandeira; FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira; DANIEL, João Somariva. **MS 34.907**. Brasília, [S.I.], 2017. Disponível em: <[http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca\\_1\\_MS\\_34907.pdf](http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca_1_MS_34907.pdf)>. Acesso em: 19.12.2021.

FERNANDES, Dandara Cordeiro de Oliveira. **O direito à moradia sob a perspectiva dos direitos sociais**: os reflexos da inefetividade das políticas públicas habitacionais na atuação do poder judiciário. 2018. 143f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização Brasileira**. Globo Educação. [S.I.]. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acesso em: 10.05.2021.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 23.12.2021.

KHURI, Naila de Rezend. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e Objetivos da Regularização Fundiária Urbana. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LOUREIRO, Francisco Eduardo Loureio. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Editora Manole, 2019.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da Lei 13.465/2017: A Legitimação Fundiária como Mecanismo de Aquisição Originária da Propriedade Urbana e a Desconstrução das Competências Federativas da Política Urbana Constitucional. In: KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila; MARCHI, Eduardo C. Silveira (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei no 13.465/2017. São Paulo: Editora YK, 2019.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira também nas cidades. **Cultura Vozes**, [S.I.], n. 6, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, 2000.

MONTEIRO, Adriana Carneiro. **Introdução ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/culturais.html>>. Acesso em: 21.05.2021.

MPDFT. **MPDFT é contrário à Medida Provisória 759/2016**. Brasília, [S.l.], 2017. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/porta1/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/9196-mpdft-e-contrario-a-medida-provisoria-759-2016>>. Acesso em: 19.12.2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 16.04.2021.

NALINI, José Renato. **Direitos que a Cidade Esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Parâmetros para Aplicação do Processo de Regularização Fundiária no Regime da Lei 13.465 de 2017: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina**. 2019. 427 f. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito). Centro Universitário de Brasília –UniCEUB, Brasília, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12.12.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 20.05.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm#:~:text=Toda%20pessoa%20tem%20direito%20a%20um%20padr%C3%A3o%20de%20vida%20capaz,casos%20de%20perda%20dos%20meios>>. Acesso em: 25.05.2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **ADI 5.787**. Brasília, 27.09.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 20.12.2021.

PIOVESAN, Eduardo. **Congresso derruba veto sobre financiamento de dívidas rurais**: outros 7 vetos foram mantidos. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/542096-CONGRESSO-DERRUBA-VETO-SOBRE-FINANCIAMENTO-DE-DIVIDAS-RURAI-OUTROS-7-VETOS-FORAM-MANTIDOS.html>>. Acesso em: 20.12.2021.

PINTO, Victor Carvalho. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: o Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTELA, Fernando; VESENTINI, José William. **Êxodo Rural e urbanização**. 17. ed. São Paulo: Ática, 2009. p. 47.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROSENVALD, Nelson. **A Legitimação Fundiária**: Uma polêmica Inovação. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimação-fundiária---uma-polêmica-inovação>. Acesso em: 12.12.2021.

ROSENVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis: Estado Da Arte. In: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário**: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Kleidson Nascimento dos. O Direito Urbanístico e o Direito à Cidade: Distinções e Convergências entre o Urbanismo e o Direito. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum Editora, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], v. 40, nº 83, p. 423-454, 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Robson da. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Regina Celly Nogueira da; MACÊDO, Celênia de Souto. **A Urbanização Brasileira**. [S.l.]. Rio Grande do Norte: UEPB, 2009.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

STEFANIAK, João Luiz. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, **International standards on the right to housing**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>>. Acesso em: 25.05.2021.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx#cultural>>. Acesso em: 22.05.2021.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **International standards on the right to housing**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>>. Acesso em: 20.05.2021.

WELTER, Izabel Preis; DE CASTRO, Matheus Felipe. A Aplicabilidade e Eficácia do Direito Fundamental e Social À Moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, p. 31-46, 2014. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/uils/article/view/4433>. Acesso em: 15.05.2021.