XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;
Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão –
Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade.
4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL

THE URBAN LAND ADJUSTMENT: HUMAN RIGHTS O DIGNIFIED HABITATION, ONE OF THE INSTRUMENTS TO COMBAT SOCIAL INEQUALITY

José Herbert Luna Lisboa
Anna Caroline Lopes Correia lima

Resumo

A dignidade do ser humano tem ligação direta com o direito de habitar de forma minimamente adequada e regular, havendo uma permanente preocupação mundial no sentido de buscar instrumentos de políticas públicas voltadas para uma sadia e segura habitação. Esse princípio de dignificação humana ganha contornos concretos quando se assegura o bem-estar habitacional, cuja situação influencia diretamente na qualidade geral de vida do ser humano, sobretudo no que tange à sua saúde física e mental. A regularização fundiária urbana contribui para o desenvolvimento sustentável de uma nação e proporciona também o desenvolvimento econômico da comunidade beneficiada.

Palavras-chave: Direito humano, Regularização fundiária, Cidades sustentáveis, Política urbana, Moradia digna

Abstract/Resumen/Résumé

The dignity of the human being is connected directly with the right of habitation in adequate and regular forms, with a global and permanent interests in order to look for a public policy insturments turned to a healthy and safe habitation. The human dignity principle get shapes when ensures the housing welfare, whose situation directly influences the global quality of human life, especially with respect to their physical and mental health. The urban land regulation contributes to the sustainable development of a nation and provides the economic development of the beneficiary community.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human righ, Land regularization, Sustainable cities, Public policy, Decent habitation

1. Introdução

Uma das modalidades do parcelamento do solo urbano é a regularização fundiária, e o planejamento das cidades constitui elemento imprescindível para a edificação do meio ambiente artificial saudável. O presente artigo objetiva realçar a importância do direito humano à moradia digna, como instrumento de combate às desigualdades sociais, haja vista que a função social da cidade, dentre outras finalidades, compreende a de implementar o direito fundamental à habitação.

Em linha de princípio, destaca-se a construção histórica do direito humano à moradia adequada, a contar da valorização do homem materializada com os ideais da Revolução Francesa, ainda que sob o aspecto protetivo individual. Em sequência, busca-se demonstrar que o desenvolvimento econômico de um país leva a uma melhoria na qualidade de vida das pessoas quando acompanhada da preocupação com a sustentabilidade ambiental, sendo necessária uma análise holística do problema do direito à moradia, para se alcançar a redução das desigualdades sociais nas cidades, devendo a política de gestão urbana estar integrada à gestão socioambiental.

Abordam-se mais adiante os princípios legais da regularização fundiária, de conteúdo axiológico e diretivo à concretização do direito à moradia social, segundo a Lei n.º 11.977/2009, além de identificar os legitimados à promoção da regularização e as respectivas modalidades (interesse social e interesse específico).

De seguida, faz-se uma abordagem a respeito do passo a passo do processo de regularização fundiária, a partir do enquadramento da área como zona especial de interesse social, até se chegar à concessão de uso para fins de moradia ou à concessão de direito real de uso, para os casos envolvendo terrenos públicos. No *item 7.1* o presente artigo objetiva discutir como a Regularização Fundiária é tratada no Estado da Paraíba pela Corregedoria-Geral da Justiça, por força de recente ato normativo local; tratando-se, ademais, no *item 7.2* da *legitimação de posse* e consequente *usucapião administrativa*, para as hipóteses assentamentos em terrenos privados.

Aponta-se, por fim, a imperiosa necessidade de criação de força-tarefa composta pelos diversos segmentos sociais e órgãos públicos para, de forma contínua, sem interrupção, colocar em prática a legislação em vigor que trata da matéria, com planejamento e execução de projetos voltados a uma moradia adequada, enquanto elemento dignificador do ser humano.

2. Breve histórico

A Revolução Francesa ocorrida na segunda metade do século XVIII trouxe para o continente europeu uma grande transformação de pensamentos e de ideais políticos. Os privilégios feudais, aristocráticos e da monarquia absoluta deram lugar a uma nova ordem legal, baseada nos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade.

A partir da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1879, essa valorização do ser humano gravitou em torno de um caráter protetivo individual e não havia ainda a ideia de universalidade dos direitos humanos e dos direitos sociais, os quais tiveram seus contornos delineados com a Revolução Industrial ocorrida propriamente no século XIX. Os movimentos de reivindicação materializados pelas lutas de classe transmudaram a ideologia individualista dos direitos humanos, surgindo daí uma nova ordem de direitos, os chamados direitos sociais.

No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, com experiência de uma carnificina de mais de 60 milhões de pessoas e a evidência do poder destrutivo das armas criadas pelo homem, as nações buscaram garantir a paz mediante a criação da Organização das Nações Unidas, em 24 de outubro de 1945, elaborando, três anos depois, um documento que marcou a história do direito: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal documento inspirou inúmeras constituições de Estados Republicanos e Democráticos, inclusive a do Brasil, que o sucederam.

Em 1966, o Tratado Internacional conhecido como Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuidou, pela primeira vez, de realçar expressamente a moradia adequada como direito de todo ser humano. O direito à habitação, ofertado dentro de um mínimo de dignidade, restou claramente previsto quando da Declaração sobre Assentamentos Humanos em Vancouver no Canadá, conhecida como Agenda Habitat 1, em 1976, segundo a qual as políticas de assentamentos humanos, a partir de então, deveriam estar em conformidade com a propagação de princípios e Declaração Universal de Direitos Humanos (conforme a Seção III [8] e o Capítulo II [A.3]).

Na Conferência Internacional Rio-92, que contou com a participação de 179 países, editou-se um conjunto de resoluções que levou o nome de Agenda 21, na qual, além de tantos outros pontos de relevância, se discutiu e se chegou a uma conclusão de que o acesso à habitação saudável e segura é elemento essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa, e deve ser parte fundamental das ações de âmbito nacional e internacional (Agenda 21, Capítulo 7, item 6).

A esse respeito, Benacchio e Cassettari apontaram com maestria:

> É preciso uma morada, uma habitação, uma casa, um local para a intimidade, o restabelecimento das forças exauridas no dia a dia e tantas outras providências basilares da condição humana. Essa situação é compreendida como o direito humano à moradia ou habitação adequada. Dessa forma, o direito humano à habitação é indivisível, interdependente e está intimamente ligado a um conjunto de outros direitos da personalidade conexos ao direito à moradia, por exemplo, o direito à vida, o direito à saúde, o direito à intimidade, o direito à propriedade, o direito ao sossego, o direito à liberdade (2014, p. 56).

Trinta anos depois da primeira Habitat realizou-se em Istambul a Agenda Habitat 2, onde se conferiu definitivamente o direito à moradia como direito humano. Instituíram diretrizes gerais para a implantação de plano de ação internacional visando à melhoria dos assentamentos humanos, à proteção ambiental e à maior participação das mulheres e dos grupos sociais vulneráveis, estimulando ainda a criação de Ministérios e agências nos países envolvidos, além de parcerias com setores privados e organizações não governamentais com vistas a estabelecer uma base sustentável e equitativa nas políticas públicas internas e externas voltadas para o direito humano à habitação.

No âmbito do Direito Constitucional brasileiro, tem-se que a Carta Política de 1934 marcou o ineditismo ao condicionar a propriedade imóvel ao bem-estar social[1], revelando, dessa forma, ainda que timidamente, a necessidade de mitigar o direito de propriedade diante das necessidades da política habitacional e da fundiária urbana e rural. A Constituição Federal de 1967, apesar de aprovada sob a égide de um governo ditatorial, também seguiu essa lógica da conformação da propriedade com a função social[2], no inciso III, do artigo 157, no título da *Ordem Econômica*. A Carta Magna de 1988, por sua vez, consolidou definitivamente, em termos de direito interno, a ideia de que a propriedade havia deixado o seu caráter absoluto para sofrer limitações no seu exercício, instituindo a função social da propriedade como garantia fundamental constitucional[3], segundo o artigo 5.º, inciso XXIII.

Ainda nesse contexto, a mesma Carta Política cravou o princípio da *dignidade da pessoa humana* como fundamento próprio do Estado Democrático de Direito e por que não dizer essencial à existência da República Federativa do Brasil[4]. Em 14 de fevereiro de 2000, inseriu-se, por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 14/02/2000, explicitamente no rol dos direitos sociais o direito à moradia como forma de constitucionalizar e elevar esse novel direito à categoria de direito humano de segunda dimensão prevista na Carta Maior.

O Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e introduziu em seu artigo 4.º importantes instrumentos de política urbana, os quais mais tardes foram alterados e aperfeiçoados pela Lei n. 11.977/2009, como a própria regularização

---

1 Inciso 17 do artigo 113 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1934: "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior".

2 Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade;

3 Inciso XXIII do artigo 5.º da CF/1988: "XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]".

4 "Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; [...]".

fundiária, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e outros mecanismos de restrição ou limitação da propriedade. Instituiu-se mediante esta legislação o Programa Minha Casa Minha Vida e a regulamentação do instrumento de política urbana de Regularização Fundiária, previsto no ordenamento jurídico pátrio desde 2001 na Lei n. 10.257/2001.

Vê-se, assim, que o direito à habitação digna iniciou seus contornos e evoluiu a partir de uma preocupação mundial no sentido de não só proteger o meio ambiente e os recursos naturais, mas o próprio ambiente artificial soerguido desordenadamente pelo homem ao longo dos anos. Esse fenômeno resultou, especialmente nos países emergentes ou em desenvolvimento, em uma quase ingovernabilidade dos assentamentos informais. Na visão de Pinto (2014, p. 18), não se faz planejamento urbano sem mapeamento do território, cadastramento de imóveis, fiscalização do uso do solo e repressão a obras irregulares.

É preciso cobrar do Poder Público medidas efetivas que objetivem a redução da ocupação desenfreada em áreas de riscos e de preservação ambiental, permitindo, por outro lado, que pessoas desassistidas possam viver em moradias com o mínimo de dignidade. Para Nalini (2011, p. 39), o teto é imprescindível à garantia da maior parte de todos os demais direitos pertinentes aos cidadãos. E nesse oriente, faz-se necessário encontrar uma saída para minimizar a burocracia e os entraves jurídicos impostos por órgãos diversos quando o assunto é regularização fundiária plena, sem perder de vista, no entanto, a ideia de que a clandestinidade das ocupações travam o desenvolvimento sustentável das cidades e o desenvolvimento econômico e social do próprio indivíduo.

3. Cidades sustentáveis

O desenvolvimento econômico do país leva a uma melhor qualidade de vida de sua população. A preocupação ambiental, a constante luta contra a degradação dos recursos naturais e consequente necessidade de preservação tem estimulado o surgimento da chamada teoria da economia verde. O conceito dessa teoria é mais hodierno do que o de desenvolvimento sustentável. Louredo (*apud* BELO; ROLIM; JATOBÁ, 2014, p. 99) aponta que a economia verde tem como características principais:

> […] a melhoria dos processos produtivos; aumento da eficiência com diminuição no uso dos recursos naturais; diminuição das emissões de gases do efeito estufa; transformação de resíduos de um processo em insumos de outros; proteção dos mananciais, uso responsável da água, universalização do saneamento básico; ampliação de fontes de energia limpas e renováveis; recuperação e preservação dos ecossistemas; atenuar os efeitos da mudança do clima (*apud* BELO; ROLIM; JATOBÁ, 2014, p. 99).

O Estado é o maior responsável pela promoção dessa política de sustentabilidade. A ideia primordial é gerar empregos e patrocinar a inclusão social e a melhoria de vida do cidadão, conser-

vando os recursos naturais com a criação de medidas eficazes que possibilitem crescimento ambiental urbano sustentável razoavelmente aprazível à população.

A cidade sustentável ideal seria aquela ambientalmente equilibrada onde não há respaldo para o crescimento desordenado que traga efeitos negativos ao meio ambiente com o uso inadequado dos imóveis; bem como é a que preserva e recupera o patrimônio natural e construído na medida do possível, proporcionando aos habitantes e visitantes um permanente bem-estar em razão de sua funcionalidade, em face da disposição de equipamentos urbanísticos facilitadores da mobilidade e do transporte urbano, e da segurança e do lazer. Esse ideal de cidade um tanto utópico apresenta-se como objetivo a perseguir diante das inúmeras dificuldades decorrentes do processo de urbanização meramente capitalista.

Cuida-se assim de espaço privilegiado para o exercício da cidadania, que tem como fim maior assegurar a distribuição e o desfrute equitativo dos recursos, serviços e bens aos cidadãos residentes ou transitórios.

Para Saule Júnior (2014. p. 324.), o direito a cidades sustentáveis, segundo a Lei n. 10.257/2001, é 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.

Nesse contexto, segundo Prestes, a regularização fundiária na cidade sustentável precisa ser também socioambiental, pois exige um olhar plural que incorpore a geração de emprego e renda para a população-alvo, propiciando, sobretudo, a inclusão social dos desassistidos. O jurista assevera ainda que:

> É, portanto, da pauta mundial a promoção regular de assentamentos humanos sustentáveis. O Direito Ambiental contemporâneo exige uma postura pró-ativa, que se antecipe aos problemas, que não trate apenas do dano, do problema ou do resultado, mas, sim, que intervenha na causa, na raiz, e que, sobretudo, auxilie no apontamento das soluções. A quebra de paradigma exigida implica romper com a compartimentalização das análises, propiciando a geração de uma nova síntese que necessariamente resulte em melhor qualidade de vida. Por isso, a compreensão da necessidade ambiental do envolvimento em projetos com esta inspiração é um enorme desafio dos gestores públicos e da cidade sustentável, exigindo maturidade institucional, ousadia e, sobretudo, capacidade de partilhar saberes, reconhecendo, na pluralidade, a fonte de inspiração e o norte para atuação prática que implique efetivamente em cidades mais justas, mais humanas, mais saudáveis, mais felizes, para todos que nelas vivem (PRESTES, 2006, p. 49).

Assim, com o escopo de gerar riquezas, buscar o desenvolvimento e progresso econômico faz-se necessário assegurar a todos a existência digna, garantindo a função social não só da propriedade privada, mas das terras públicas, valorizando o trabalho humano e o direito à moradia, bem como oportunizando a redução das desigualdades regionais e sociais áreas urbanas. Nesse sentido,

Rodrigues lembra que: “é certo afirmar, portanto, que o desenvolvimento econômico passa pelo regular uso, destinação e exploração da propriedade, sem a qual não se tem como garantir a dignidade humana” (2014, p. 31).

Não se pode olvidar que a função social das cidades sustentáveis perpassa pelo desenvolvimento de moradias dignas e das atividades econômicas geradoras do trabalho e renda, formando assim uma cadeia de bem-estar social com a permanente busca na redução da desigualdade extrema entre as pessoas. E, por essa razão, considera-se como princípio de mercado e de crescimento a regularização da posse de moradias.

Alvarenga acentua que os moradores de favelas e de casas assentadas na informalidade estão sobre uma riqueza oculta da qual não podem fazer uso, uma vez que não possuem titulação, o que dificulta a fluidez das transações financeiras e a valorização do capital disponível. E acrescenta:

> Sem possuírem o título de propriedade da residência, eles não podem usá-la com garantia para empréstimos nem fazer transações no mercado formal. Estima-se que existam 15 milhões de casas sem registro no Brasil. Ao preço médio de 20.000 reais, essa riqueza é da ordem de 300 bilhões de reais. Países como Peru, Colômbia e Chile têm projetos para dar título de propriedade aos donos dessas casas. O Chile conseguiu reduzir o déficit habitacional em 20% sem construir nenhuma casa. No Brasil, essa iniciativa ainda engatinha. O Instituto Atlântico liderou um projeto de regularização na favela do Cantagalo, no Rio de Janeiro. Serão mais de 3.000 famílias beneficiadas. Vale lembrar que uma das razões pelas quais a Inglaterra liderou a Revolução Industrial foi o fato de ter sido a pioneira na regularização de posse fundiária (ALVARENGA, 2015, p. 89).

O planejamento urbano e a participação democrática dos segmentos sociais na política de regularização das terras urbanas são instrumentos que atuam diretamente na formatação e implementação dos direitos fundamentais. “A cidade é uma obra em construção, que deve ser preservada, como de resto toda a natureza para as gerações futuras”, afirma com maestria Rios (2021, p. 22).

4. Princípios da regularização da terra previstos na Lei n. 11.977/2009

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) surgiu com a finalidade de regulamentar a execução da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A Carta Magna de 1988 trouxe, no Título *Da Ordem Econômica e Financeira*, capítulo exclusivo sobre a Política Urbana, estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182 da CF/1988).

Como imposição constitucional, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 2.º, estabeleceu diretrizes gerais para esse desenvolvimento como sendo, entre outras: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação entre o governo e o setor privado; planejamento espacial;

oferta adequada de equipamentos urbanos e serviços públicos e ordenação e controle do uso do solo, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Sedimentada essas diretrizes gerais, a norma posterior, Lei n.11.977/2009, que disciplinou a regularização fundiária urbana, em seu artigo 48 instituiu regras principiológicas para a efetivação desse instrumento de política urbana:

> 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;
>
> 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, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
>
> III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
>
> IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
>
> V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Percebe-se que a ideia primordial do legislador foi materializar a regularização, desde que possível ecologicamente[5], na área já ocupada quando se tratar de população de baixa renda, dada a dificuldade dessa parcela de pessoas ao acesso à terra urbanizada e à terra rural. Outro ponto crucial é o da gestão democrática para a concretização desse instrumento de política urbana, garantindo à comunidade do local a ser regularizado a apresentação de sugestões ou ideias de melhoramentos urbanísticos da área.

Fukassauwa (2013, p. 91) aponta, na prática, pouca participação da população, em razão da desvantajosa condição cultural dos beneficiados, ou de incredulidade das promessas políticas, ou até

---

[5] O Código Florestal vigente – Lei n. 12.651/2001 – autoriza a supressão de vegetação ou a intervenção em áreas de preservação permanente na hipótese de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental: "Artigo 8.º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1.º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.
§ 2.º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do artigo 4.º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.
§ 3.º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.
§ 4.º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.
Artigo 9.º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental."

mesmo desinteresse com a manutenção em situação ou zona de conforto à espera de que todas as ações sejam desempenhadas só pelo Poder Público.

Ainda como princípio, o Legislador quis fomentar o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, uma vez que são frequentes essas dissonâncias porque ocorrem mudanças e alterações nas áreas ocupadas. Alguns moradores são necessariamente realocados por questões de segurança, riscos ambientais, estruturais e planejamento urbanístico. Esses ajustes e acertos podem ser efetivados no âmbito do Poder Público Municipal, Ministério Público ou cartório imobiliário da circunscrição da área a ser regularizada.

A respeito, Fukassawa (2013, p. 91) conclui: "Piores que sejam, ainda resultam melhor do que aqueles que venham a ser serodiamente determinados pela Justiça".

A concessão do título preferencialmente à mulher está cravado na lei como princípio, embora de questionável legalidade por violação ao princípio constitucional da isonomia (artigo 5.º, *caput*, da CF/88). Compreensível, todavia, a preocupação com a mulher na medida em que seria ela a guardiã e protetora da moradia familiar onde também continuariam sob o mesmo teto os filhos com a cisão da relação do casal, dada a vulnerabilidade do homem na relação familiar, em especial na camada mais pobre da população, situação comprovada com base em informações dos censos demográficos do IBGE[6].

Percebe-se, assim, que o Legislador criou bases principiológicas gerais à concretude da regularização fundiária de terras urbanas, a fim de nortear, em todo o país de maneira uniforme, as diretrizes para esse importante instrumento de desenvolvimento socioeconômico das cidades.

5. Dos legitimados a promover a regularização fundiária

O Poder Público Municipal tem competência para estabelecer regras sobre procedimento de regularização fundiária em seu território, tanto no aspecto processual administrativo como no material e no plano urbanístico. A ausência de regulamentação não impede a implementação do instituto (artigo 49 da Lei n. 11.977/2009).

Segundo o artigo 50 da Lei 11.977/2009, a regularização poderá ser promovida quando provocada: pelo Poder Público; pelos beneficiários diretos, individual ou coletivamente; e por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais que tenham por escopo atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou mesmo de regularização fundiária. Esses legitimados, se possuírem condições econômicas viáveis, poderão promover todos os atos necessários à regularização, inclusive os atos registrais junto ao cartório imobiliário competente.

[6] Informação extraída do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_habitacao_saneamento.html>. Acesso em: 30 mar.2016.

Ferraz (2014, p. 151) realça que os maiores custos com a regularização não estão relacionados com os registros; eles estão fora dos limites dos cartórios. Concentram-se nos levantamentos técnicos, nas pesquisas documentais e de campo, na formalização de peças técnicas, no cadastramento e na remoção de ocupantes etc., o que demanda, ainda, capacitação técnica e tempo.

Verifica-se, em última análise, que é o Poder Público que, embora sem distinção de ente federativo, tem o dever de zelar pela ordenação urbanística das cidades[7]. O artigo 30, VIII, da Constituição Federal, também determinar que compete ao município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (FUKASSAUWA, 2013, p. 267).

Quando não há alocação de recursos federais ou estaduais, resta claro que, na prática, o Poder Público Municipal por ser o responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano termina abraçando a maior parte do custeio para a regularização das áreas ocupadas, notadamente nas hipóteses envolvendo a população de baixa renda. É preciso consciência dos gestores, cobrança da sociedade civil e fiscalização por parte dos órgãos que atuam na área de desenvolvimento urbano e do próprio Ministério Público, a fim de que se cumpra, com efetividade, a ordenação e a função social das cidades.

Percebe-se, portanto, que em cidades médias e grandes, onde a irregularidade é substancialmente marcante ou mesmo majoritária, em termos territoriais, é imprescindível que o Município desenvolva plano de regularização fundiária, de forma a hierarquizar a alocação de recursos no setor, preferencialmente para a baixa renda.

6. Modalidades

Nos idos de 1960, em razão de toda uma construção de pensamentos e ideias advindas da comunidade internacional, percebeu-se séria desigualdade na urbanização das cidades brasileiras e o seu crescimento desordenado. Na década de 1970, surgiu em resposta a isso a Lei dos Registros Públicos e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, objetivando regulamentar e criar bases formais para a regularização jurídica dos imóveis e do uso do solo em áreas urbanas. Com a Constituição Federal de 1988 houve o aperfeiçoamento do conceito de função social da propriedade e a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Carta Maior, até então inédito.

A Lei do Parcelamento do Solo já na década de 1990 sofreu alterações para dar tratamento especial aos assentamentos populares, regularizados no âmbito de políticas públicas locais. No início do terceiro milênio, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados com o

[7] Artigo 24 da CF/1988: "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: "[...] I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]".

Estatuto das Cidades, surgindo em seguida a polêmica Medida Provisória n. 2.220/2001, com a regulamentação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Em seguida, instituiu-se a Política Nacional da Regularização Fundiária com a criação do Ministério das Cidades e, consequentemente, sancionada a Lei n. 10.931/2004, que estabeleceu a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização de terras. Criou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social por meio da Lei n. 11.124/2005. Em 2007, definiu-se procedimentos para Regularização Fundiária em terras da União e a Concessão de Uso para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso (Cuem e CDRU) foram incluídos como direitos reais no artigo 1.225 do Código Civil. Em 2009, na mesma lei que trata do Programa Minha Casa Minha Vida, o Legislador destinou capítulo à regularização fundiária para duas modalidades de assentamentos informais urbanos: a de interesse social urbano e de interesse específico.

O artigo 53 da Lei supracitada destina a regularização de interesse social para os assentamentos irregulares ocupados pela população de baixa renda. Nessa modalidade, o Direito Constitucional à Moradia justifica a mitigação de alguns requisitos técnicos e padrões de construção, a fim de facilitar a regularização tanto no âmbito urbanístico como no da titulação[8].

O artigo 61 da referida legislação trata da regularização de interesse específico, voltada para assentamentos ou loteamentos irregulares não conceituados como de interesse social. Nessa modalidade, as responsabilidades poderão mais facilmente ser compartilhadas com os beneficiários, que comumente não se enquadram na população de baixa renda. A viabilidade desse instrumento passa pela análise inicial de dois aspectos: (1) investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e (2) o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

Destaca Rios (2012. p. 70) que existem no Brasil inúmeros casos de informalidade envolvendo grupos privilegiados – por exemplo, os loteamentos fechados, os condomínios urbanísticos, os casos de ocupações e parcelamento de terras públicas, assim como as ocupações destinadas às atividades econômicas.

De fato, apesar de críticas em torno dessa modalidade de regularização, não se pode olvidar que é de interesse da nação regularizar juridicamente a posse de todos, uma vez que essa situação de informalidade atrasa o desenvolvimento econômico do país, em especial do mercado imobiliário. Esse fato também estagna riquezas que poderiam servir em inúmeras transações comerciais que resultariam no aumento de emprego e renda.

[8] "Artigo 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano."

A igualdade é, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não havendo seara em que ele não seja impositivo, mormente quando se trata de regularização fundiária da cidade, onde suas funções sociais bifurcam-se em moradias e atividades econômicas (RIOS, 2012. p. 70). Tem-se, assim, a possibilidade de regularização de áreas não compreendidas entre as de comunidades carentes.

Vê-se, ainda, a preocupação da lei em equilibrar dois valores constitucionalmente protegidos: o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização de interesse social poderá ser admitida em área de preservação permanente, por decisão motivada, nas hipóteses de ocupações consolidadas, datadas até 31 de dezembro de 2007, desde que o estudo técnico evidencie que esta intervenção resulte em melhorias ambientais em relação à situação de ocupação originária (artigo 54, § 1.º, da Lei n. 11.977/2009).

O referido estudo técnico, de acordo com o artigo 54 da Lei 11.977/09, poderá ser realizado pelo Poder Público Municipal se existir no seu corpo administrativo equipe especializada ou contratada sob supervisão de técnicos municipais, conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

– caracterização da situação ambiental da área;

– especificação do sistema de saneamento básico;

– propostas de intervenção para o controle de riscos e inundações;

– recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

– comprovação da melhoria das condições urbano-ambiental;

– comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores;

– garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Impõe ressaltar que artigo 65 do Código Florestal permite, excepcionalmente, a regularização fundiária de interesse específico em Área de Preservação Permanente – APP, nos casos de assentamentos inseridos em áreas consolidadas e que ocupam áreas de preservação ecológicas não identificadas como áreas de riscos[9].

Todavia, não se deve incentivar novas ocupações. Daí o cuidado de se estabelecer limite temporal anterior à edição da norma que atribua prioridade à relocação, também se observando a data limite de 31 de dezembro de 2007, para ocupação da área de preservação permanente urbana consolidada (CASTANHEIRO, 2014, p. 121).

[9] "Artigo 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 n. 11.977, de 7 de julho de 2009."

7. Processo de regularização

A primeira etapa pode ser o enquadramento da área como zona especial de interesse social (Zeis) ou de interesse específico mediante lei própria ou alteração no Plano Diretor do Município. Inicia-se com a apresentação do projeto a evidenciar a real situação da área consolidada, destacando a urbanização a ser implementada, equipamentos comunitários necessários, implantação de área de lazer, acesso viário, praça etc. Concluído o projeto, submete-se este à aprovação municipal por meio do Conselho do Meio Ambiente, com poderes para conceder o licenciamento ambiental urbanístico.

Em seguida, dá-se início a Demarcação Urbanística, por meio da qual o Poder Público define o imóvel de domínio público ou privado, estabelecendo seus limites, área, localização, peculiaridades e confrontantes, com o escopo de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo de posse de cada um deles. Essa providência é materializada pelo Auto de Demarcação, do qual constará planta, memorial descritivo da área, medidas perimetrais, confrontantes, números de matrículas atingidas, e indicação dos proprietários identificados e não identificados por conta de descrições imprecisas (artigo 56, § 1.º, da Lei 11.977/2009).

Para Salles (2014, p. 101), em face do princípio da função social da propriedade, que inverte a função das prioridades privadas, prestigiando o interesse coletivo, prevalece o impulso para regularizar, e este não pode ser frustrado pela imperfeição na descrição tabular das antigas glebas. A incerteza tabular não pode prejudicar ou emperrar o processo de regularização fundiária.

Havendo necessidade, o Poder Público, promotor da regularização, notificará outros entes da Federação para que informem se detêm a titularidade da área, mesmo nas áreas confrontantes ou quando houver envolvimento de terras públicas.

A participação do Oficial de Registro de Imóveis é crucial nesse processo. Recebido o Auto de Demarcação (AD), deverá o registrador proceder às buscas para identificação dos proprietários dos terrenos envolvidos a serem regularizados, bem assim as respectivas matrículas e transcrições. Após essa diligência, notificará o proprietário e os confrontantes da área demarcada para, querendo, apresentarem em 15 dias impugnação à averbação da demarcação urbanística, efetivada nas respectivas matrículas.

Ocorrendo impugnação de área total ou parcial, o oficial de registro imobiliário notificará o Poder Público para que se pronuncie em 60 dias. O ente público poderá alterar o auto ou adotar outra medida que afaste a oposição do proprietário, a exemplo de composição ou acordo. Outra opção é seguir com o procedimento em relação à área não impugnada.

Serra (2013, p. 173) acentua que o oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público. Isso se dá visto que o procedimento de demarcação

urbanística somente poderá prosseguir na esfera administrativa da serventia registral imobiliária, caso o dissenso seja sanado; do contrário, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Nota-se, portanto, que caberá ao Poder Público tentar observar o princípio da resolução extrajudicial de conflitos e, se possível, excluir a área impugnada, caso não se resolva suasoriamente o dissenso com o proprietário, tudo como forma de não emperrar a regularização de toda a área envolvida.

7.1 Regramento pelo Código de Normas Extrajudicial do Estado da Paraíba

O Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria-Geral de Justiça da Paraíba, em conformidade com outros códigos normativos de corregedorias diversas, orienta que o registrador deverá designar audiência de conciliação[10]. Sendo infrutífera a tentativa de composição, poderá de plano rejeitar as impugnações infundadas, assim consideradas:

– já examinadas e refutadas em casos iguais ou semelhantes pelo juiz corregedor permanente dos registros públicos ou pela Corregedoria-Geral de Justiça;

– nas quais o impugnante se limita a dizer que o procedimento causará avanço na sua propriedade, sem indicar onde e de que forma isso ocorrerá;

– que não contêm exposição dos motivos da discordância manifestada;

– que ventilam matéria absolutamente estranha ao pedido formulado;

– que, quando das impugnações, o oficial de registro, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

Com efeito, poderá haver recurso dessa decisão administrativa proferida pelo registrador para o juiz de direito com jurisdição em registros públicos. Na hipótese de acolhimento da impugnação e nos demais casos, depois de ouvir o requerente, o oficial encaminhará os autos administrativos ao juiz dos registros públicos.

Superada essa fase procedimental, regulariza-se o parcelamento do solo. O registro desse parcelamento se assemelha ao registro feito nos loteamentos regidos pela Lei n. 6.766/1979, com a definição dos lotes, planejamento de infraestruturas, áreas de lazer etc. Esse parcelamento ocorre, necessariamente, quando a área ainda se apresenta como uma gleba.

A Corregedoria Nacional da Justiça editou o Provimento 44, de 18 de março de 2015, estabelecendo normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. A prática registral relativa à regularização abrange, principalmente:

[10] Conforme Código de Normas Extrajudicial da Paraíba. Provimento n. 03/2015. *DJE* 30/01/2015.

- a abertura de matrícula, se não houver, para área objeto de regularização;

- o registro de parcelamento ou instituição de condomínio, resultante do projeto de regularização fundiária;

- a abertura obrigatória de matrícula para cada lote ou unidade autônoma referida ao projeto de regularização; e

- os atos de registro ou averbação dos títulos expedidos em favor dos beneficiários do processo de regularização fundiária.

O Provimento ressalta que independe de projeto de regularização fundiária o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia; e o de parcelamento de glebas anterior à lei de parcelamento do solo, desde que tal parcelamento já esteja implantado e integrado à cidade. Destaca também, além de outros aspectos registrais, que não serão cobradas custas e emolumentos para atos de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração[11].

7.2 Da legitimação de posse e da usucapião administrativa

Esse instituto é um título registrável vinculado à Demarcação Urbanística. Para tanto, o Poder Público solicita aos interessados declaração contendo localização, tempo e natureza da posse, devendo o bem ser utilizado com moradia sua ou de sua família. Para isso, ele não deve ser proprietário, concessionário ou foreiro de outro imóvel, assim como não pode ter sido beneficiado anteriormente com legitimação possessória. Exige-se, ainda, a apresentação de certidões judiciais a fim de comprovar inexistência de ações petitórias ou possessórias.

Impõe ressaltar que esses requisitos são analisados quando da própria identificação e cadastramento dos moradores da área envolvida. Contudo, não é raro ocorrer a renovação do castrado dos moradores no curso do processo diante da complexidade do instituto e da possível alteração fática na fase de concessão dos títulos. Essa legitimação de posse é em seguida registrada na matrícula do imóvel correspondente.

Importante realçar que o título de legitimação de posse se torna dispensável quando a área é de domínio público, haja vista que o poder público pode fazer de imediato, preenchidos os pressupostos legais, a transferência do direito real de concessão de uso especial para fins de moradia ou CDRU[12].

---

[11] Parágrafo 4.º do artigo 5.º e artigo 30 do Provimento 44,CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf >. Acesso em 05.abril.2016.

[12] Concessão de direito real de uso, regulamentado deficientemente pelo Decreto-lei 271, de 28/02/1967 e previsto como instrumento de política urbana no artigo 4.º, V, "g", do Estatuto das Cidades.

Faz-se a conversão do título de legitimação de posse em propriedade nos moldes do artigo 60 da Lei de Regência. O possuidor do título de legitimação de posse, passados 5 anos do seu registro no cartório de imóveis, requererá ao oficial de registro a respectiva conversão em registro de propriedade, adquirindo, dessa forma, o domínio do imóvel por meio da chamada usucapião administrativa.

Na hipótese de área urbana de mais de 250 m², o prazo para requerimento da conversão da legitimação de posse em propriedade não será de 5 anos, conforme previsto no artigo 183 da CF/88, mas, sim, será instituído na legislação pertinente sobre usucapião, no caso, a regra específica do parágrafo único do artigo 1.238 e artigo 1.242 do Código Civil, que estabelecem o lapso temporal de 10 anos.

Tem-se, por fim, que não serão cobrados emolumentos para o registro do Auto de Demarcação Urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade, e dos parcelamentos oriundos da regularização de interesse social (artigo 68 da Lei n. 11.977/2009).

Regra similar da gratuidade dos atos está prevista no artigo 290-A da Lei dos Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), segundo a qual o registro da legitimação de posse e de sua conversão em propriedade devem ser realizados independente do recolhimento de custas e emolumentos. Em alguns Estados, porém, a norma local permite a cobrança dos demais atos tendentes à consecução da regularização, como por exemplo, buscas e diligências em livros e outros atos acessórios. No Estado da Paraíba aplica-se extensivamente a gratuidade prevista na norma federal a todos os atos relativos à regularização de interesse social.

8. Considerações finais

A regularização fundiária tornou-se um dos anseios mais acentuados no Brasil, sendo para muitos considerada um dos elementos mais importantes para o desenvolvimento humano. Isso porque o direito à moradia está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, que representa um dos fundamentos da própria República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 1.º, III, da Constituição Federal.

Não há dúvida de que esse valioso instrumento de política urbana não atinge só o cidadão ou a comunidade beneficiada, mas toda a coletividade da comunidade urbana, sobretudo, porque traz progresso econômico para o município, proporciona melhores condições de vida às pessoas, desencadeando sentimento de bem-estar à população carente, excluída das oportunidades e do direito à cidade legal, ou seja, da cidade que existe no mundo jurídico e que disponibiliza um mínimo de equipamentos urbanísticos, a exemplo de mobilidade urbana, saúde, segurança e outras garantias a uma parcela de cidadãos privilegiados.

É imprescindível avançar cada vez mais e alcançar a regularização fundiária plena, no aspecto urbanístico, no jurídico e no registrário. O primeiro, levando-se em consideração a realização de investimentos para melhorar as condições de vida da comunidade. O segundo, com a busca da titulação, seja por meio da aquisição final da propriedade nas áreas privadas ou com a concessão de uso especial para fins de moradia, no caso de terras públicas. E o último aspecto, consolida-se na efetivação desses direitos de posse ou de propriedade com a devida anotação e registros nas matrículas dos imóveis afetados.

A construção de um modelo adequado de cidade sustentável no nosso país demandará a superação de diversos obstáculos, a exemplo do apego ao formalismo que ainda norteia as questões que envolvem direito de propriedade, posse, proteção ambiental e uso das terras públicas e privadas para fins de moradia. A participação da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário, de cartórios imobiliários e dos organismos que atuam em atividades de desenvolvimento urbano afigura-se necessário para o real avanço do tema ora abordado.

É preciso criar uma força-tarefa permanente, composta por esses segmentos sociais, para mudar o quadro de deficiências no âmbito habitacional. Planejar, projetar e executar programas de urbanização e regularização de assentamentos informais, recuperando áreas de preservação ambiental ocupadas por moradias irregulares, representam providências importantes ao ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Com a cooperação entre os três níveis de governo e a iniciativa privada, é possível melhorar cada vez mais a qualidade de vida das pessoas, dando-lhes uma moradia adequada em respeito à dignificação do ser humano.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Conferência das Nações unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Agenda Habitat 1. Disponível em: <http://www.empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

ALVARENGA, Bianca. Problema público, solução privada. **Veja**. São Paulo, n. 38, p. 89, 23 set. 2015.

BELO, M. A. C.; ROLIM, F. P. de O.; JATOBÁ, A. C. M. de O. O desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico: uma abordagem no âmbito das políticas públicas. **Direito e Desenvolvimento: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito**. João Pessoa, v. 5, n. 10, 2014.

BENACCHIO, M.; CASSETTARI, D. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (Org). **Regularização Fundiária urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Decreto-lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Lei n. 6.015, de 31 dezembro de 1973**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de julho de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. Lei n. **10.931, de 2 de agosto de 2004**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. Lei n. **11.977, de 7 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

CASTANHEIRO, I. C. Regularização fundiária urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: LEVY, W., NALINI, J. R. (Orgs.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 121.

FERRAZ, P. A. de C. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. In: LEVY, W., NALINI, J. R. (Orgs.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 151.

FUKASSAUWA, F. **Regularização fundiária urbana**: Lei n. 11.977/2009. São Paulo: Saraiva, 2013.

NALINI, J. R. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 39.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 18.

PRESTES, V. B. **Temas de direito urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RIOS, A. **Regularização fundiária urbana**: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

RODRIGUES, D. R. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: LEVY, W., NALINI, J. R. (Orgs.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SALLES, V. Função Social da Propriedade. In: LEVY, W., NALINI, J. R. (Orgs.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.101.

SAULE JÚNIOR, N. Os caminhos para o desenvolvimento da função socioambiental da propriedade pública no Brasil. In: LEVY, W., NALINI, J. R. (Orgs.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 324.

SERRA, M. G. **Registro de Imóveis III**. Procedimentos Especiais. São Paulo: Saraiva, 2013.