

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ACESSO À MORADIA DIGNA

Lucélia Pitombeira Barreto

## Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ACESSO À MORADIA DIGNA

Orientação: Prof. Doutora Mónica Romano e Martinez  
Leite de Campos

10 de maio de 2021



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.

IMP.GE.84.1



## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À MORADIA DIGNA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao departamento de Direito para obtenção do título de Mestre em direito – especialização em Ciências Jurídico-Políticas - conferido pela Universidade Portucalense.

Orientadora: Prof. Doutora Mónica Romano e Martinez Leite de Campos.

**LUCÉLIA PITOMBEIRA BARRETO**

**Porto, Maio de 2021.**

Dedico a Deus, a meu marido, à minha família, aos meus amigos e a todos que dedicam suas pesquisas ao tema da Regularização Fundiária Urbana e buscam a melhoria das condições de vida da população.

# **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, Ser Supremo e nosso criador. À minha família, nomeadamente aos meus pais Lourival e Maria, e às minhas irmãs Giselle e Luciene, que sempre acreditaram em mim como pessoa e em meu potencial estudantil e profissional e apoiaram-me durante toda a trajetória de vida, sendo o meu suporte em tudo o que precisei. Aos meus amigos de mestrado e aos colegas de profissão pela constante troca de conhecimentos e experiências jurídicas. Aos professores da Universidade Portucalense, em especial, à professora Doutora Mónica Romano e Martinez Leite de Campos, por apoiar à construção desse trabalho e me incentivar a continuar, mesmo diante de todas as dificuldades encontradas no caminho, e à Equipa do Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública pelo trabalho dispensado na formação académica dos seus alunos.

“O coração do homem pode fazer planos, mas a resposta certa dos lábios vem do Senhor” (Provérbios 16:1)

# RESUMO

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À MORADIA DIGNA

O direito à moradia é um direito social fundamental previsto no âmbito internacional e nas Constituições do Brasil e de Portugal, entretanto, a história nos mostra que o Estado não foi capaz de suprir adequadamente essa necessidade humana, o que trouxe o problema de déficit habitacional e da irregularidade fundiária, que tem assolado tanto o Brasil quanto Portugal, desde que o aumento da população urbana ocorreu de forma expressiva, em especial após o período do êxodo rural. O presente trabalho objetiva compreender e caracterizar o direito à habitação, no âmbito internacional e interno de cada país, à função social da propriedade e os instrumentos da Regularização Fundiária Urbana, no Brasil e da Reconversão Urbana, em Portugal, como forma de atender esse direito, trazendo o conceito, procedimentos e a responsabilidade dos entes públicos e da sociedade para a sua efetivação.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Direitos Sociais; Direito à moradia; Função Social da Propriedade; Regularização Fundiária Urbana; Reconversão Urbana.

# ABSTRACT

## LAND REGULARIZATION AND ACCESS TO DIGNA HOUSING

The right to housing is a fundamental social right foreseen at the international level and in the Constitutions of Brazil and Portugal, however, history shows us that the State was not able to adequately supply this human need, which brought the problem of housing deficit and land tenure irregularity, which has been plaguing both Brazil and Portugal, since the increase in the urban population occurred significantly, especially after the period of the rural exodus. The present work aims to understand and characterize the right to housing, at the international and domestic level of each country, to the social function of property and the instruments of Urban Land Regularization, in Brazil and Urban Reconversion, in Portugal, as a way to meet this right, bringing the concept, procedures and the responsibility of public entities and society to their effectiveness.

**Keywords:** Fundamental rights; Social rights; Right to housing; Social Function of Property; Urban Land Regularization; Urban Reconversion.

# ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO .....	9
2	O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL .....	12
3	OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E À PROPRIEDADE NO BRASIL .....	27
4	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA .....	38
4.1	O papel dos entes públicos na regularização fundiária no Brasil .....	44
4.2	Procedimento administrativo da Regularização Fundiária Urbana – Reurb .....	46
4.3	Instrumentos jurídicos de regularização fundiária urbana à luz da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018 .....	50
4.3.1	Legitimação fundiária .....	53
4.3.2	Legitimação de posse .....	54
4.3.3	Concessão de direito real de uso .....	56
4.3.4	Concessão de uso especial para fins de moradia .....	58
4.3.5	Direito de superfície .....	61
4.3.6	Cessão sob o regime de aforamento .....	62
4.3.7	Usucapião judicial .....	64
4.3.8	Usucapião extrajudicial .....	67
4.3.9	Desapropriação .....	69
4.3.10	Do direito real de laje .....	71
4.3.11	Do condomínio de lotes .....	72
4.3.12	Dos conjuntos habitacionais .....	73
4.3.13	Do condomínio urbano simples .....	74
4.3.14	Da arrecadação de imóveis abandonados .....	76
4.3.15	Do loteamentos ou do desmembramento .....	77
4.4	Principais dificuldades para implantação da Regularização Fundiária .....	79
5	UM COMPARATIVO ENTRE BRASIL E PORTUGAL .....	82
5.1	Irregularidade Fundiária Urbana em Portugal .....	99
5.2	Reconvenção de Territórios de Gênese Ilegal .....	103
6	CONCLUSÃO .....	110
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	113

## **LISTA DE SIGLAS**

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental

Art. - Artigo

AUGI – Áreas Urbanas de Gênese Ilegal

BNH – Banco Nacional de Habitação

CF – Constituição Federal do Brasil de 1988

CRF – Certidão de Regularidade Fundiária

DIA – Declaração de Impacte Ambiental

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FJP – Fundação João Pinheiro

n.º. – Número

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a propriedade territorial urbana

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação

LBH – Lei de Bases da Habitação

NGPH - Nova Geração de Políticas Habitacionais

ONU – Organização das Nações Unidas

PIN – Potencial Interesse Nacional

PER – Programas Especiais de Realojamento

RERU – Regime Excepcional de Reabilitação Urbana

Reurb – Regularização fundiária urbana

Reurb-S – Regularização fundiária urbana de interesse social

Reurb-E – Regularização fundiária urbana de interesse específico

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

UE – União Europeia

# 1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito fundamental social, previsto no âmbito internacional e nas legislações internas de Brasil e de Portugal.

A efetivação desse direito tem enfrentado diversas dificuldades em sua aplicação, em especial com o crescimento desordenado das cidades, sem o devido acompanhamento do Poder Público e da legislação, bem como de sua aplicação efetiva, o que levou à existência de centros urbanos precários, sem infraestruturas básicas e condições mínimas de vida humana.

O crescimento populacional aliado ao crescimento das diferenças entre as classes sociais ocasionou a discrepância entre os diversos tipos de núcleos urbanos atualmente consolidados, sendo que as classes com melhores condições econômicas possuem acesso a todo o tipo de serviço para atendimento às suas necessidades, sejam básicas ou não, já aqueles que estão nas classes mais baixas, muitas vezes não tem acesso nem aos serviços mais básicos, como água, energia e saneamento básico.

O pleno exercício do direito à habitação deixa de ser atendido quando o Estado se omite diante das necessidades da sociedade e deixa que esta atue de forma independente para a solução dos problemas, sem o cumprimento das regras pré-estabelecidas e sem que haja qualquer fiscalização do Poder Público para a inibição de condutas ilegais.

O resultado dessa atuação é o desordenamento das cidades, a falta de atendimento às suas necessidades, gerando, muitas vezes, o caos social, conflitos internos e insegurança daqueles que habitam no local, podendo chegar a situações extremas como as enfrentadas nas favelas tomadas pela máfia, como ocorre no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro.

Esse trabalho tem como objetivo trazer o direito à moradia como direito fundamental social e estudar os institutos da Regularização Fundiária Urbana, no Brasil e da Reconversão Urbana, em Portugal, como formas de reverter o problema existente dos núcleos urbanos informais e trazer a efetividade do direito à moradia digna.

Esses dois institutos são instrumentos previstos nas legislações desses países que visam possibilitar o reordenamento das cidades e trazer a melhoria da condição de vida de seus habitantes.

Com a aplicação desses instrumentos, busca-se uma situação mais favorável de habitação do que a anteriormente existente, trazendo benefícios para toda a sociedade, como o meio ambiente mais equilibrado, o fomento da economia local e a segurança material e jurídica dos moradores.

Essa dissertação fomenta a discussão sobre a Regularização Fundiária Urbana e a Reconversão Urbana, trazendo os principais instrumentos e procedimentos adotados pelo Brasil e por Portugal, as especificidades jurídicas e políticas no contexto destes países quanto às formas de atuação e as dificuldades encontradas, como forma de contribuir para o debate e avanços sobre o tema, com as informações trazidas pela análise comparada.

Esclarece-se que não se tem a ambição de esgotar o tema, que é de vasta extensão e possui diversas peculiaridades de acordo com os locais em que as legislações são aplicadas.

Ademais, verificar-se-á no trabalho a complexidade para a solução do problema dos núcleos urbanos informais, que envolve além das questões jurídicas, as questões econômicas, sociais, urbanísticas e a necessidade de participação dos entes públicos envolvidos e da sociedade.

Far-se-á no trabalho a abordagem do direito à moradia como direito fundamental social no âmbito internacional, bem como elencar-se-á as previsões constantes na Constituição Federal Brasileira e na Constituição da República Portuguesa referentes ao direito à moradia, sua proteção e a função social da propriedade.

Analisar-se-á as leis ordinárias brasileiras relacionadas à organização do solo e parcelamento urbano, bem como tratar-se-á especificamente da Regularização Fundiária, seu conceito, espécies, legitimados e procedimentos de acordo com a Lei Federal n.º 13.465/2017.

Efetuar-se-á a análise da Legislação Portuguesa relacionada ao tema e os instrumentos que têm sido utilizados para a regularização dos núcleos urbanos informais, como o de Reconversão Urbana, em comparação com o instrumento da Regularização Fundiária Urbana existente no Brasil.

Na análise da legislação portuguesa, encontrar-se-á importantes avanços, como a maior preocupação com a questão ambiental e a previsão expressa de utilização de indicadores para mensuração de resultados obtidos, a aplicação do princípio do poluidor pagador e utilizador pagador, a busca da transparência na elaboração de planos e programas.

Apontar-se-á que os instrumentos de regularização fundiária urbana e de reconversão urbana são importantes para a proteção do direito à habitação, constatando que estão envolvidas questões urbanísticas, habitacionais, de proteção e salvaguarda do patrimônio cultural, do meio ambiente, do fornecimento de transportes e mobilidade públicas, bem como a íntima relação com as políticas econômico-sociais, de apoio à juventude e terceira idade, entre outras.

Espera-se que o trabalho possa atender às expectativas dos leitores quanto aos pontos abordados e possa contribuir para o enriquecimento dos estudos quanto às possibilidades de recuperação do quadro habitacional, com o fim de trazer melhores condições de vida a toda a sociedade.

## 2. O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Iniciaremos a análise do direito à moradia, a partir do seu enquadramento como direito humano fundamental.

A premissa básica do Estado Social é de que os direitos sociais são direitos fundamentais, pois não há liberdade efetiva onde não há garantia dos direitos sociais<sup>1</sup>.

O direito fundamental à moradia digna é uma expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, atributo da própria existência humana.<sup>2</sup>

Se os direitos da liberdade são inquestionavelmente fundamentais e se esses direitos só podem ser exercidos plenamente com o atendimento aos direitos sociais, estes direitos sociais também devem ser considerados fundamentais.

Os direitos sociais podem necessitar eventualmente de reafirmação quando posicionados perante outros direitos, liberdades e garantias, mas são verdadeiros direitos fundamentais.<sup>3</sup>

Os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerados indispensáveis para a vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, sendo essenciais e, portanto, indispensáveis à dignidade da vida humana<sup>4</sup>.

O princípio da dignidade da pessoa humana passa a ser o centro do Estado Democrático de Direito, sendo fonte dos direitos fundamentais<sup>5</sup>.

Não há um rol predeterminado do conjunto de direitos essenciais capazes de gerar uma vida digna, pois as necessidades humanas variam de acordo com o contexto histórico de uma determinada época<sup>6</sup>.

Os direitos humanos podem ser entendidos como o direito ao acesso às coisas desejáveis e que merecem ser perseguidas por todo homem, contudo, nem todos esses direitos foram reconhecidos<sup>7</sup>.

Segundo Flávia Piovesan, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, estando inter-relacionados e são interdependentes entre si<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> TAMER, Sergio Victor. *Discursos Solenes - A Fundamentalidade dos Direitos Sociais*. 2018. ISBN: 978-85-53126-00-2. p. 72.

<sup>2</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. O Direito Real de Laje – Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 94.

<sup>3</sup> ALVES, Dora Resende. *Os Direitos Sociais na Constituição Portuguesa: Sua Conexão com o Direito da União Europeia*. Revista Júris. São Luís, n.º 10, ano III, dez. 2017. ISSN: 2357-7940. p. 13.

<sup>4</sup> RAMOS, André Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 28.

<sup>5</sup> TAMER, Sergio Victor. *op. cit.*, p. 73.

<sup>6</sup> RAMOS, André Carvalho. *op. cit.* p. 28.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 11.

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 207 e 208.

Os direitos humanos possuem as características da universalidade, essencialidade, superioridade normativa (preferência desses direitos quando comparados com outros) e reciprocidade<sup>9</sup>.

A universalidade significa que a todos são reconhecidos os direitos humanos, independentemente de sua condição social, gênero, raça, não devendo existir privilégios de qualquer natureza quanto ao titular do direito<sup>10</sup>.

São direitos universais, pois todos os indivíduos devem ter acesso, não sendo aceita qualquer forma de distinção entre as pessoas.

A essencialidade assinala para que são reconhecidos como direitos humanos aqueles direitos indispensáveis e que deve ser protegido por todos<sup>11</sup>.

Os direitos humanos abrangem aqueles que no consenso da comunidade não podem ser desprezados, tais como o direito à vida, à liberdade e à moradia.

A superioridade normativa demonstra a necessidade destes direitos, por serem indispensáveis à pessoa humana, estarem no topo do ordenamento jurídico, o que, em caso de conflito, o fará prevalecer em relação aos demais direitos<sup>12</sup>.

A reciprocidade significa que todos são titulares dos direitos (Estado e sociedade) e todos devem assegurar o seu cumprimento e observância<sup>13</sup>.

Esse é um ponto essencial do sucesso da efetividade dos direitos, pois tanto a sociedade quanto o ente estatal devem estar comprometidos com o implemento desses direitos em prol do bem comum.

Por se tratarem de direitos essenciais e indispensáveis ao ser humano, e que estão em constante evolução, parte da doutrina aponta a teoria das gerações de direitos humanos, relacionadas aos três pilares da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade.

Importante destacar que essas gerações que não se excluem, mas se complementam.

Com a segunda geração de direitos humanos não há exclusão, nem superação, da primeira geração, sendo complementares, pois são mais direitos que passaram a ser reconhecidos com a evolução da sociedade.

Os direitos da primeira geração ou dimensão englobam os direitos relacionados à liberdade, que são direitos relacionados às prestações negativas, nas quais o Poder Público deve proteger o indivíduo contra intervenções indevidas do Estado<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> RAMOS, André Carvalho. *op. cit.* p. 29.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 59.

Exemplos de direitos de primeira dimensão são o direito à vida e o direito à liberdade.

Os direitos da segunda geração ou dimensão estão relacionados aos direitos de igualdade, como o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, e demandam obrigações positivas do Estado, buscando garantir às camadas mais miseráveis da sociedade a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos<sup>15</sup>.

Nesta geração, ou dimensão, dos direitos fundamentais, entra o direito à moradia.

Os direitos de terceira geração ou dimensão estão ligados à fraternidade, solidariedade, de titularidade de toda a comunidade, como o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado<sup>16</sup>.

Enquanto os direitos de primeira geração envolvem tradicionalmente uma necessidade de abstenção do Estado para a garantia de direitos civis e políticos, os direitos de segunda geração geralmente abrangem uma obrigação de agir do Estado, com o fim de garantir a efetividade de direitos, em especial dos sociais.

Os direitos de terceira geração estão relacionados com os direitos que transcendem a esfera individual, envolvendo toda a coletividade, com o fim do bem comum.

Convém mencionar que a classificação dos direitos fundamentais em gerações e, posteriormente, em dimensões, é polêmica, pois a utilização do termo “dimensão” de direitos pode trazer a ideia de segmentação de direitos e o termo “gerações” pode trazer a impressão de que uma geração posterior superou a anterior<sup>17</sup>.

Esses direitos possuem caráter de complementariedade e alternância quanto à concretização, de acordo com a evolução da sociedade e o contexto histórico, social, econômico e cultural, aumentando sempre o conteúdo dos direitos que já foram reconhecidos anteriormente<sup>18</sup>.

Pode-se dizer também que a atuação do Estado tem o caráter de multidimensionalidade porque, para o cumprimento desses direitos, ora será exigido do Estado uma atuação omissiva e ora uma atuação comissiva, não sendo exclusividade de uma determinada categoria de direitos as condutas omissivas ou que exijam algum tipo de ação.

---

<sup>15</sup> RAMOS, André Carvalho. *op. cit.*, p. 60.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>17</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *A Regularização Fundiária Urbana como Concretização do Direito Fundamental à Habitação*. Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas, Universidade do Porto. Porto, 2019, p. 12.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 13.

Os direitos humanos devem ser interpretados de maneira sistêmica, as normas devem ser vistas como um todo, como um complexo de normas interligadas, de forma que todos os direitos reconhecidos devem ter cumprimento assegurado e não ser vistos como direitos isolados, mas como direitos que, em seu conjunto, garantam o mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana.

Sem a efetividade dos direitos de segunda dimensão, há um esvaziamento dos direitos de primeira dimensão e sem o asseguramento dos direitos de primeira dimensão, não se pode dizer que sociais estão satisfeitos.

A obediência ao princípio da dignidade da pessoa humana está relacionada ao atendimento de suas necessidades, dentre as quais, devemos incluir o direito fundamental à moradia digna.<sup>19</sup>

Os direitos humanos representam valores essenciais, e geralmente estão expressamente ou, de forma implícita, retratados nas Constituições e nos Tratados internacionais.

Os direitos humanos podem estar expressamente previstos nas Constituições dos países, porém, não impede o seu reconhecimento o fato de não estarem previstos de forma expressa nesse importante documento normativo, pois, esses direitos também podem ser reconhecidos e abrangidos pelo ordenamento jurídico de outras formas, como em Tratados internacionais reconhecidos pelo país.

A positivação dos direitos fundamentais ocorreu de forma diversa no Brasil e em Portugal, porém, em ambos os casos, é baseada no princípio da dignidade da pessoa humana.

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, houve concentração dos direitos fundamentais e sociais no Título II, onde também foi estabelecida a eficácia imediata desses direitos e o reconhecimento do *status* de cláusula pétrea, ou seja, os direitos reconhecidos não podem mais ser suprimidos e as disposições normativas somente podem ser alteradas para conferir mais proteção.

Na Constituição Portuguesa, os artigos 17º e 18º trouxeram um regime jurídico especial para os direitos, liberdades e garantias, com a aplicação direta e vinculativa das entidades públicas e privadas, e vedando o retrocesso social.

Os direitos sociais não foram inseridos neste regime jurídico.

Convém mencionar que, a Constituição portuguesa de 1976 estabelece em seu artigo 1º que Portugal é uma República Soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e teve grande influência sobre a brasileira<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> MEDEIROS, Cláudia Rosa de, SILVA, Laura Regina Echeverria. op. cit., p. 94.

<sup>20</sup> TAMER, Sergio Victor. op. cit., p. 73.

A doutrina aponta uma distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, sendo que os primeiros são os reconhecidos e positivados no ordenamento jurídico de determinado Estado, ao passo que os segundos guardam relação com os documentos de direito internacional, aspirando validade universal para todos os povos, revelando caráter supranacional<sup>21</sup>.

Nesse sentir, no Brasil, são considerados direitos fundamentais aqueles expressamente previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988, já os direitos humanos possuem maior campo de abrangência, incluindo além desses direitos constitucionais, os incluídos em Tratados de Direito Internacional reconhecidos pelo Brasil.

As expressões “direitos humanos” ou “direitos humanos fundamentais”, devem ser compreendidas como direitos da pessoa humana reconhecidos pela ordem jurídica internacional e com pretensão de validade universal, e a expressão “direitos fundamentais” deve ser concebida como aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional<sup>22</sup>.

Como os direitos humanos geralmente também estão positivados nas Constituições do país em que estes direitos são reconhecidos, pode-se afirmar que os direitos humanos e os direitos fundamentais estão interligados.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, no artigo 5º, §2º, instituiu o chamado bloco de constitucionalidade, e incluiu, entre os Direitos Fundamentais, outros direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte<sup>23</sup>.

Desse modo, ainda que não estejam expressamente incluídos na Constituição, outros direitos humanos fazem parte dos direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

Portugal também possui dispositivo semelhante, que é o artigo 16º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, que informa não excluir outros direitos constantes nas leis e regras de direito internacional.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos acabam positivando diversos direitos antes concebidos apenas como direito natural.

De acordo com o pensamento de Sarlet, direitos humanos não são equiparados aos direitos naturais, pois a positivação em normas de direito internacional, já revelou a dimensão histórica e relativa dos direitos humanos, que vão mudando e se

---

<sup>21</sup> SARLET, Info Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 394.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 396 e 397.

<sup>23</sup> CF, art. 5, §2º.

aperfeiçoando com o tempo, de forma que assim se desprendem da ideia de direito natural.<sup>24</sup>

Podemos citar, por exemplo, o direito à moradia, pois, quando nos lembramos da vida primitiva do homem, era algo impossível de ser imaginado e só foi possível com a evolução das formas de vida do próprio homem, o que ocorreu com o decorrer do tempo.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de Agosto de 1789, decorrente da Revolução Francesa, tratou da proteção do homem, porém, sem preocupações com os direitos sociais.

A necessidade de asseguramento dos Direitos Humanos, veio, em especial, após a Segunda Guerra Mundial, período em que ocorreu a publicação da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que reconheceu que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é vista como um marco, pois estabeleceu o respeito à dignidade humana e à igualdade entre os seres humanos.

Por essa declaração, houve o reconhecimento de direitos voltados ao mínimo existencial, logo após um período que foi marcado por diversas atrocidades cometidas na guerra contra seres humanos.

Apesar dessa Declaração ter sido um grande marco, ainda temos muito a conquistar, pois ao lermos o seu texto e analisarmos nosso cenário, como fim de verificar o quanto já está sendo cumprido, vemos que apesar de toda inovação jurídica, estamos longe da satisfação integral de todos os direitos que ali estão previstos.<sup>25</sup>

A existência e o reconhecimento dos Direitos Humanos apenas têm sentido se houver meios que os assegurem, de forma que devem existir ações concretas inerentes para a efetivação desses direitos.

O grande desafio é reduzir a distância existente entre a normatividade e a efetividade dos direitos<sup>26</sup>.

Nesse sentido, há a necessidade de contrapartida do Estado (eficácia vertical dos direitos fundamentais) e dos particulares (eficácia horizontal) no sentido de não violarem e assegurarem os direitos reconhecidos pela sociedade.

Do ponto de vista objetivo, podem ser exigidas ações, como realizar determinado ato com o fim de assegurar o direito ou omissões, como se abster da prática de determinados atos.

Outro ponto a ser observado é que, em caso de colisão dos direitos humanos, deve haver uma ponderação dos interesses envolvidos no caso concreto, prevalecendo

---

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, et.al. *op. cit.*, p. 395

<sup>25</sup> BOBBIO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>26</sup> TAMER, Sergio Victor. *op. cit.*, p. 73.

o que no caso concreto for mais relevante, sem, contudo, excluir os direitos ora não aplicados do ordenamento jurídico.

O direito não aplicado em um determinado caso concreto continuará plenamente válido e poderá ser aplicado normalmente em outras situações.

Norberto Bobbio aponta a existência de alguns direitos que não poderão deixar de ser observados e que não sofrem concorrência com qualquer outro, como o direito de não ser escravizado ou torturado<sup>27</sup>.

Em razão da sua essencialidade e da indispensabilidade de seu cumprimento, esses direitos sempre devem prevalecer e ser observados.

Ao olharmos para a nossa volta, contudo, muitas vezes nos deparamos com a situação de que nem os direitos essenciais têm sido observados.

Essa situação ocorre, principalmente, nos países com menores índices de desenvolvimento humano, o que demonstra que ainda temos um longo trajeto para percorrer e assegurar o efetivo cumprimento dos direitos individuais e sociais ao cidadão e à sociedade.

O nível da concretização dos direitos depende de muitos fatores, como a disposição orçamentária do Estado, o grau de desenvolvimento econômico e cultural da sociedade e as prioridades estabelecidas por cada governo.

Em países democráticos, que têm como característica a alternância periódica dos detentores de poder, esse questão deve ser considerada, pois essa mudança pode ocasionar, de tempos em tempos, mudanças de prioridades, prejudicando planos que já haviam sido definidos<sup>28</sup>.

A mudança de poder, de forma periódica, é importante para impedir o absolutismo dos interesses de quem está à frente do poder, porém, de outro lado, pode prejudicar planos de trabalho que estavam em andamento e que não terão continuidade em gestões posteriores, ocasionando perda de dinheiro, de tempo e adiamento da satisfação das necessidades sociais.

O desenvolvimento cultural da população, relacionado com o direito à educação, também causa impactos na evolução da sociedade e no cumprimento dos direitos, pois uma sociedade com maior conhecimento, tende a exigir medidas efetivas do Estado e atuar como fiscal do ente público.

Em países desenvolvidos, o nível de proteção social é mais elevado do que o existente em países em situação de vulnerabilidade social, como o Brasil, em que há maior dificuldade na prestação pelo Estado de todos os direitos fundamentais sociais a todos os cidadãos<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> BOBBIO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>28</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.* p. 14.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 14 e 15.

Os direitos sociais se revelam mais frágeis em situações de crise econômica do Estado, pois são dependentes da capacidade financeira do Estado, porém, são nestes momentos de crise que a Constituição deve ser aplicada com maior rigor e o Tribunal Constitucional deve ser mais vigilante.<sup>30</sup>

Dessa forma, é viável manter o entendimento de que em países desenvolvidos cabe uma maior intervenção do Poder Judiciário quanto ao cumprimento dos direitos sociais, porém, sempre deve se levar em conta a capacidade de sobrevivência do Estado frente às inúmeras obrigações a que está submetido<sup>31</sup>.

É cabível a intervenção do Poder Judiciário mesmo em países em desenvolvimento, como o Brasil, pois de modo algum o Tribunal Constitucional deve ser impotente diante de administradores inoperantes ou inertes quanto às políticas públicas<sup>32</sup>.

A concretização dos direitos sociais é indissociável da política econômica e social de cada momento, pois estes direitos são contemplados em normas programáticas, que devem ser seguidas por modificações econômicas, sociais, administrativas e outras.<sup>33</sup>

Os Estados Constitucionais sociais acabam tendo alguma dificuldade no cumprimento integral desses direitos e existem alguns fatores que podem justificar essa falha no cumprimento.

Dentre esses fatores, estão:

- o alto grau de demanda de determinados grupos sociais que se tornam dependentes do Estado;
- o inchaço da máquina pública, causado pelo aumento do aparelho estatal, sem necessidade que justifique;
- o envelhecimento da população, aumentando a demanda previdenciária e assistencial;
- e, até mesmo, a globalização que faz com que empresas migrem para países com menores exigências trabalhistas e com menor custo de mão-de-obra<sup>34</sup>.

A má-gestão pública e a corrupção também são fatores que impedem o desenvolvimento do Estado e a satisfação das necessidades da população.

O endividamento dos Estados pode ser apontado como um fator que pode impossibilitar o cumprimento dos direitos sociais, em especial neste cenário atual que estamos vivendo, com a pandemia do COVID-19.

A pandemia tem gerado alto grau de demandas estatais, com o fim de pagamento de subsídios à população de baixa renda e para aqueles que perderam suas

---

<sup>30</sup> ALVES, Dora Resende. *op. cit.*, p. 20-21.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 14 e 15.

<sup>32</sup> TAMER, Sergio Victor. *op. cit.*, p. 80.

<sup>33</sup> ALVES, Dora Resende. *op. cit.* p. 18.

<sup>34</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 16.

fontes de renda, além do despendimento de recursos que não estavam previstos para o tratamento da saúde e compra de vacinas.

A falta de políticas públicas ou a política pública ineficiente tem levado a falta de efetividade dos direitos sociais no Brasil<sup>35</sup>.

Em razão disso, a autora Dora Resende Alves defende que, tendencialmente, os direitos sociais aparecem consagrados em normas constitucionais de tipo programático, pois a proclamação desses direitos assenta na necessidade de efetivação de incumbências por parte do Estado, sem as quais não se concretizam.<sup>36</sup>

Como o Estado muitas vezes não é capaz de assegurar o cumprimento de todos os direitos sociais, na década de 50, surgiu o conceito de mínimo existencial com o fim de buscar o ponto de equilíbrio para as obrigações prestacionais do Estado<sup>37</sup>.

A doutrina alemã incluiu o direito ao mínimo existencial dentro do conceito da existência condigna, exigindo um conteúdo aberto que considera as circunstâncias sociais, econômicas e pessoais de cada caso concreto, sendo reflexo dos valores e da concretização dos direitos sociais de cada sociedade<sup>38</sup>.

Para os direitos definidos como integrantes do núcleo do mínimo existencial, não há aplicação do princípio da reserva do possível, devendo o Poder Judiciário determinar seu cumprimento no caso de omissão ou de descumprimento por parte dos demais Poderes (Executivo e Legislativo).

Nesse sentido, o Acórdão 177/2002 do Tribunal Constitucional Português declarou a inconstitucionalidade do artigo 824º do Código de Processo Civil português por entender que a penhora de rendimentos, que leve ao recebimento de valores inferiores ao salário mínimo nacional, sempre afeta a satisfação das necessidades do executado e de sua família, *“por violação do princípio da dignidade humana, contido no princípio do Estado de Direito”*<sup>39</sup>.

A atuação do Poder Judiciário também precisa ser cautelosa, pois pode trazer riscos à concretização de outros direitos sociais, à medida em que pode determinar alocação de recursos em demandas que não estavam previstas e deixar o Estado sem recursos para cumprir outros programas sociais já previstos e que poderiam beneficiar uma maior parcela da sociedade<sup>40</sup>.

Assim, o Poder Judiciário deve primar pela razoabilidade e proporcionalidade nas decisões e levar em consideração possíveis desequilíbrios financeiros que poderão

---

<sup>35</sup> TAMER, Sergio Victor. *op. cit.*, p. 83.

<sup>36</sup> ALVES, Dora Resende. *op. cit.*, p. 19.

<sup>37</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 18.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>39</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão 177/2002 do TCP*. [consult. 27 fev. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020177.html>> e publicado no Diário da República n.º 150/2002, Série I-A, de 2002-07-02.

<sup>40</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 21.

ser ocasionados ao Estado, impedindo-o do cumprimento de outros direitos já programados.

Uma solução para o cumprimento mais efetivo dos direitos sociais, pode ser a atuação da iniciativa privada em cooperação com o Poder Público, sendo que este poderia continuar com funções subsidiárias ou reguladoras<sup>41</sup>.

O Estado não precisa ser o único agente promotor dos serviços públicos, principalmente quando este modelo não está dando certo, pois temos uma grande quantidade de demandas desassistidas, em especial nos países menos desenvolvidos, como o Brasil.

O direito à moradia, objeto desse trabalho, é um exemplo de direito social fundamental que nem toda a população tem acesso.

Conforme nota técnica do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a estimativa de pessoas em situação de rua no Brasil chega a quase 222 mil pessoas, tendo crescido 140% entre 2012 e março de 2020<sup>42</sup>.

Esclarece-se que, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental, e, mesmo tendo se passado mais de 70 anos, este direito ainda não é uma realidade para uma considerável quantidade de pessoas.

Essa declaração destacou a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

A condição de pessoa humana é o único requisito para ser titular desses direitos.

O direito à moradia é considerado um direito humano universal, ou seja, todas as pessoas devem, ou pelo menos deveriam, ter acesso a esse direito.

O artigo 22º da Declaração garante os direitos sociais, e dentre os direitos sociais se inclui o direito à moradia.

Mais especificamente o artigo 25º estabelece que toda a pessoa tem direito a um nível de vida capaz de assegurar-lhe, bem como à sua família, um alojamento.

O artigo 25º parece estar relacionado com outros direitos, como o direito a um trabalho e a uma remuneração adequada, sendo certo que uma vez cumpridos esses direitos, o indivíduo consegue alcançar um alojamento seguro para si e sua família.

De acordo com este importante instrumento, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado sem que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos.

---

<sup>41</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 17.

<sup>42</sup> NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. [consult. 15 abr 2021] Disponível na Internet: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf)>.

A dignidade da pessoa humana, a cidadania e a igualdade possuem perfeito enquadramento como direitos e garantias individuais fundamentais e estão interligados com a concessão do direito à moradia digna, uma vez que esta confere a proteção mínima necessária para a tutela daqueles primeiros.<sup>43</sup>

Em 04 de novembro de 1950, foi assinada em Roma a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sendo que este texto trouxe algumas preocupações sociais, em especial nos artigos 8º.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11, item 1, prevê expressamente o direito a um nível de vida adequado, no qual se inclui a moradia adequada e a melhoria contínua de suas condições de vida.

Os Estados Partes devem tomar as medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito à moradia, reconhecendo a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No âmbito europeu, outros importantes instrumentos são a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que continha poucas disposições sobre os direitos sociais e a Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, que estendeu a missão do Conselho da Europa aos direitos sociais.<sup>44</sup>

Outro importante instrumento é a Carta de Direitos Fundamentais que reúne num único documento os direitos fundamentais protegidos na União Europeia, e que veio reforçar a defesa dos direitos sociais conquistados, tendo sido incorporada ao ordenamento jurídico de Portugal, com o Tratado de Lisboa.<sup>45</sup>

Outros importantes instrumentos para efetivação do direito à moradia digna são a Agenda 21 Global, a Agenda ONU 2030 e os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A Agenda 21 teve como objetivo a implantação global de um modelo de desenvolvimento sustentável, que buscou aliar a preservação ambiental, questões sociais e crescimento econômico.

Um grande obstáculo encontrado foi a busca incessante pelo lucro em detrimento de outros valores maiores da sociedade.

No capítulo 7, da Agenda 21, tratou-se da Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos assentamentos humanos, que ressaltou que poucos recursos eram destinados para esse fim e que eram necessários para melhorar as condições de vida e de trabalho das pessoas.

Dentre as áreas de programas incluídas estão:

- oferecer a todos habitação adequada;

---

<sup>43</sup> MEDEIROS, Cláudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. *op. cit.*, p. 97.

<sup>44</sup> ALVES, Dora Resende. *op. cit.*, p. 22.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 24-26.

- aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos;
- promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra;
- promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos;
- promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos;
- promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres;
- promover atividades sustentáveis na indústria da construção;
- promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

Importante destacar, ainda, a Agenda ONU 2030 e os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que é um plano de ação que busca fortalecer a paz social, erradicar a pobreza e promover vida digna para todos.

Dentre os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, relacionamos abaixo os que estão, de alguma forma, relacionados com o Direito à Moradia:

- 1 – Erradicação da pobreza;
- 3 – Saúde e bem-estar;
- 6 – Água Potável e saneamento;
- 8 - Trabalho decente e crescimento econômico;
- 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura;
- 10 – Redução das Desigualdades;
- 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Também a Declaração e Programa de Ação de Viena propôs diversas recomendações com o fim de fortalecer o pleno cumprimento dos direitos humanos, dentre eles o direito ao desenvolvimento sustentável e à habitação.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos foi realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993.

A Declaração reafirma o direito ao desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais, bem como ressalta que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.<sup>46</sup>

A falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar a limitação de Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos, bem como deve existir cooperação entre os Estados para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que lhe sejam colocados, bem como deve haver um equilíbrio na busca da satisfação das necessidades de desenvolvimento com as questões ambientais<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Declaração e Programa de Ação de Viena, item 10.

<sup>47</sup> Declaração e Programa de Ação de Viena, item 10 e 11.

A referida conferência fez ainda um apelo aos Estados para que se abstenham de tomar qualquer medida unilateral, que não esteja em conformidade com o Direito Internacional e com a Carta das Nações Unidas.

Os Estados não devem criar obstáculos às relações comerciais e nem obstar à plena realização dos Direitos Humanos, em especial do direito de todos a um nível de vida adequado, à saúde e bem-estar, incluindo a alimentação e os cuidados médicos, a habitação e os necessários serviços sociais.<sup>48</sup>

Em 1976, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, em Vancouver, Canadá.

O trabalho realizado nessa Conferência resultou no documento intitulado como “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”.

Esta declaração compilou as principais questões tratadas no encontro, bem como apresentou um plano de ação com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas, aprovado no Habitat I.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, preocupada com a existência de obstáculos ao desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos em razão de negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Nesta declaração, é ressaltada a responsabilidade de todos os indivíduos e do Estado para o desenvolvimento, bem como enfatiza que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, devendo ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais<sup>49</sup>.

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar a igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda<sup>50</sup>.

A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat, realizada em Istambul, Turquia, em 1996, produziu um Plano de Ação Global, a Agenda Habitat, que fornece diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI.

Esta conferência trouxe como metas universais a garantia de moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos.

---

<sup>48</sup> Declaração e Programa de Ação de Viena, item 31.

<sup>49</sup> Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, arts. 2º, 3º e 6º.

<sup>50</sup> Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, art. 8º.

Tem por objetivo alcançar o desenvolvimento sustentável e melhorar as condições de vida nas cidades grandes e pequenas e em vilarejos em todo o mundo, principalmente nos países em desenvolvimento.

O programa contém princípios, objetivos, compromissos assumidos pelos governos e estratégias para a implementação do Plano de Ação.

Na declaração, destaca-se a abordagem dos seguintes pontos:

- Padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados;
- Mudanças populacionais insustentáveis;
- Pessoas sem moradia;
- Desemprego;
- Aumento da pobreza;
- A falta de infraestrutura, serviços básicos e de planejamento;
- Degradação ambiental;
- O aumento da vulnerabilidade a desastres.

Dentre os princípios e objetivos, destacam-se:

- Assentamentos humanos equitativos nos quais todas as pessoas tenham igual acesso à habitação, espaço aberto, serviços de saúde, educação, etc.;
- A erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável;
- A importância para a qualidade de vida, das condições físicas e espaciais características das aldeias, vilas e cidades;
- A necessidade de fortalecer a família;
- Os direitos e responsabilidades cívicas;
- As parcerias entre países e dentro dos países em todos os setores;
- A solidariedade com os desfavorecidos e vulneráveis;
- Aumento dos recursos financeiros.

Há o compromisso de trabalho para expandir a oferta de moradias a custos acessíveis, permitindo que os mercados funcionem com eficiência e de maneira social e ambientalmente responsável, estimulando o acesso à terra e ao crédito e assistindo aqueles que não têm condições de serem atendidos pelo mercado imobiliário.

Demonstra ainda o compromisso em promover a conservação, reabilitação e manutenção de edifícios, monumentos, espaços abertos, paisagens e padrões de assentamento de valor histórico, cultural, arquitetônico, natural, religioso e espiritual.

Depreende-se, portanto, que todo o arcabouço internacional reconhece a pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento e que a política de desenvolvimento deve fazer do ser humano o principal participante e beneficiário dos direitos, dentre os quais se inclui o direito à habitação.

O direito à habitação, como um direito social primordial a garantir segurança ao ser humano, deve ser assegurado a todo cidadão e o Estado deve buscar meios de assegurar e concretizar esse direito.

Ademais, o Estado deve alinhar o direito à habitação com o desenvolvimento sustentável e com a preservação do meio ambiente.

A concretização do direito à moradia é uma forma de exteriorização do exercício do direito social de habitação, do direito individual da propriedade, da liberdade em adquirir imóveis e da segurança de residir em um local adequado e seguro.

A habitação deve proporcionar o bem-estar individual e coletivo, possibilitar o desenvolvimento da sociedade, a igualdade entre os seus membros e é uma forma de expressão da justiça social.

Muito embora o direito à moradia possa ser exercido sem que esteja necessariamente ligado com o direito de propriedade, é com o asseguramento deste último direito que podemos proporcionar o desenvolvimento mais amplo do direito à moradia e também das cidades e das sociedades.

No próximo capítulo, abordaremos as previsões do direito à moradia e à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, apontaremos o cenário brasileiro quanto ao acesso à moradia e ao direito de propriedade, a função social da propriedade, para então, no capítulo seguinte, analisarmos as formas de regularização fundiária existentes no Brasil, o papel dos entes públicos e as dificuldades encontradas e, por fim, no último capítulo, efetuaremos uma abordagem ao direito à habitação e à reconversão urbana em Portugal.

### 3. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E À PROPRIEDADE NO BRASIL

No âmbito do direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988, prevê em diversos dispositivos o direito à moradia e à propriedade.

Logo no início, em seu preâmbulo, informa a instituição do Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A instituição do Estado Democrático é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

O artigo 1º, III, da Constituição Federal Brasileira de 1988, dispõe que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana<sup>51</sup>.

A dignidade da pessoa humana pode ser expressa com diversos valores e direitos voltados à pessoa, dentre eles os direitos sociais, nos quais se incluem a moradia e os direitos individuais, dentre os quais se encontra o direito à propriedade.

A ausência de moradia se encontra no conceito de miséria e é uma distorção dos efeitos de uma sociedade desorganizada em seus pilares, não podendo ser aceita como consequência natural do sistema econômico que estamos inseridos.<sup>52</sup>

O artigo 3º estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como, a promoção de todos, sem preconceito ou discriminação<sup>53</sup>.

A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais passa pelo olhar ao homem e às suas necessidades, buscando o suprimento destas por meio do cumprimento dos direitos sociais, dentre os quais se encontra o direito à moradia ou habitação salubre, habitável e reconhecida pelo Poder Público.

A garantia do direito básico, de ter um local habitável para retornar ao fim do dia de trabalho, é uma das formas de construir uma sociedade justa e solidária.

---

<sup>51</sup> Art. 1º 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;

<sup>52</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. op. cit., p. 99.

<sup>53</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O reconhecimento do direito à moradia e a participação do Poder Público na comunidade, proporcionando os direitos basilares, como saúde, educação, condições de habitação, fornecimento de água potável, energia elétrica, saneamento, asfalto, iluminação pública, é uma forma de promover o bem de todos sem preconceito de qualquer natureza.

Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possui 99,7% dos domicílios com iluminação elétrica (conforme dados de 2015), 84,4% dos domicílios com lixo coletado diretamente, 85,5% dos domicílios com rede geral como principal forma de abastecimento de água e 68,3% dos domicílios com esgotamento sanitário, seja pela rede geral ou fossa séptica ligada à rede (estes últimos três dados, conforme levantamento de 2019)<sup>54</sup>.

O Poder Público deve buscar a inclusão de toda a população na sociedade, garantindo os seus direitos fundamentais, como o reconhecimento ao direito à moradia e à propriedade, e proporcionar a regularização de seus imóveis e o atendimento destes quanto aos parâmetros mínimos estabelecidos em lei.

Deve proporcionar, ainda, o acesso a infraestruturas básicas e a créditos por instituições financeiras, para o fim de promover melhorias imobiliárias e, assim, construir comunidades cada vez mais habitáveis, sustentáveis e com melhoria contínua das suas condições.

Dentre os Direitos e Garantias fundamentais, o artigo 5º da Constituição Brasileira estabelece o direito à propriedade, prevendo que esta deverá atender a função social, bem como trazendo a possibilidade de desapropriação por interesse social<sup>55</sup>.

A função social da propriedade está intimamente ligada às Constituições sociais, que consagram o bem-estar social.

Com as Constituições sociais e a segunda geração dos Direitos Fundamentais, a propriedade ganhou um novo significado.

Isso pode ser verificado na Constituição do México de 1917, que consagrava o poder do Estado de impor à propriedade privada os limites do interesse público, com vistas à sua distribuição equitativa e à conservação de riquezas da sociedade e na

---

<sup>54</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Panorama*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>.

<sup>55</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Constituição Alemã, de Weimar, de 1919, que reconheceu que o uso e o exercício da propriedade devem representar uma função de interesse social<sup>56</sup>.

O direito à propriedade, que antes era visto como um direito absoluto e trazia ampla liberdade aos proprietários, passou a ter um encargo público, de ser usado à luz dos princípios da igualdade e da solidariedade, nisso consistindo sua função social<sup>57</sup>.

O direito de propriedade desvinculou-se da velha ideia de direito irrestrito existente no Estado Liberal, em que o proprietário tudo podia, passando a obedecer a princípios e valores maiores no Estado Social, em prol da coletividade, sendo legítimas as limitações e imposições legislativas.

A propriedade deve sim atender à expectativa de proveito econômico de seu titular, mas sem que isso implique desrespeito às ordens urbanísticas e de zoneamento urbano, bem como deve ser vista como um meio de trazer o bem-estar coletivo e a justiça social<sup>58</sup>.

A função social da propriedade é o instrumento para atingir o objetivo de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.<sup>59</sup>

No artigo 6º, ao descrever os direitos sociais, a Constituição Federal Brasileira incluiu expressamente o direito à moradia<sup>60</sup>.

Já o título VII da Constituição Federal Brasileira dispôs sobre a Ordem Econômica e Financeira, e estabeleceu como princípios a propriedade privada, a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, que estão diretamente associados à efetividade do direito à moradia.<sup>61</sup>

Como podemos depreender, o direito da propriedade vai além de uma obrigação de não fazer do Estado, trazendo contornos sociais<sup>62</sup> e prestacionais que devem beneficiar toda a sociedade.

Há ainda obrigações para o indivíduo, pois aquele que possui uma propriedade deve utilizá-la para a finalidade que foi estabelecida e a proteção à propriedade visa

---

<sup>56</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *Regularização Fundiária & Direito à Moradia. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios*. 1ª ed. Paraná: Juruá, 2014. ISBN 9788536247984, p. 57.

<sup>57</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 32.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>59</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos Habitacionais Segundo a Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 117.

<sup>60</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>61</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

<sup>62</sup> NOVAIS, J. R. *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

garantir o bem-estar de toda a sociedade, indo além de uma concepção meramente individualista.

A Constituição Brasileira adotou um conceito aberto de função social, atribuindo ao legislador local a função de preenchê-lo de acordo com as peculiaridades locais, e com o tipo de finalidade da propriedade, que pode ser rural, urbana, moradia, cultura indígena, comercial, industrial ou outra<sup>63</sup>.

Como exemplo, em uma área com finalidade urbana, o não cumprimento de obrigações impostas, como a edificação compulsória, poderá levar a majoração de impostos, como o aumento do IPTU (Imposto sobre a propriedade territorial urbana).

A reiteração no descumprimento da função social do imóvel poderá levar até mesmo à perda da propriedade por meio da desapropriação.

Se após cinco anos de pagamento de IPTU progressivo, o proprietário ainda não tiver dado destinação adequada ao imóvel, este poderá ser desapropriado pelo Poder Público.<sup>64</sup>

Quanto ao uso social da propriedade, a Constituição Federal prevê o direito à aquisição da propriedade por usucapião urbana daquele que possuir área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, que não seja pública, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.<sup>65</sup>

A propriedade passou a ter influência dos ideais da solidariedade e da necessidade de sua adequação em relação aos direitos difusos e coletivos, especialmente em relação à proteção do meio ambiente.<sup>66</sup>

O direito à habitação regular, dentro dos planos estabelecidos pelos Municípios, tem o condão de proteger e evitar danos ao ecossistema, o que pode ocorrer caso as construções sejam efetuadas em locais inadequados, como em área de preservação permanente.

A Constituição Federal brasileira prevê ainda o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Estado e à sociedade o dever de preservá-lo, visando a proteção da sociedade atual e das gerações futuras.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 60

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 61

<sup>65</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>66</sup> BARROS Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 58

<sup>67</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

Os direitos de moradia e de propriedade estão interligados com o direito ao meio ambiente equilibrado, pois aqueles direitos devem ser assegurados em harmonia com a preservação deste.

Deve-se buscar a prevenção de impactos ambientais, que devem ser objeto de estudos nos locais onde serão efetuadas as construções de moradias, verificando se estes são adequados, com o fim de evitar desastres naturais, alagamentos, soterramentos e desabamentos.

Ademais, o lixo público local deve ter uma destinação e tratamento adequados, evitando que ocorram problemas de saúde pública, bem como não deve ser permitida a criação de lixões ao céu aberto.

Como se pode observar, a Constituição Federal Brasileira, defende a propriedade em seus aspectos individuais e sociais, tratando do direito à propriedade e à habitação nos direitos e garantias fundamentais, bem como inseriu a função social nos princípios da ordem econômica e social.

A doutrina também tem trazido o conceito de direito à cidade e à função social das cidades, como um direito coletivo que busca um padrão de vida adequado e a convivência harmônica entre os indivíduos.

O ambiente urbano tem finalidades essenciais que são a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer, e o desenvolvimento das cidades deve ocorrer a serviço das necessidades do homem<sup>68</sup>.

O objetivo é a integração de pessoas e das comunidades para solução dos problemas de acessibilidade, educação, saúde e demais bens sociais, de forma a reduzir a exclusão, a pobreza, o desemprego e a criminalidade.

Com a ausência do Estado, abre-se espaço para a participação de outros fatores como a prevalência do poder econômico e a criminalidade que acabam gerando um cenário de segregação social, com espaços subdesenvolvidos, para aqueles que possuem menor poder aquisitivo, ao lado de espaços superdesenvolvidos, de acesso às pessoas de alta renda<sup>69</sup>.

Para o alcance da função social da cidade e a redução dos desequilíbrios sociais e impactos ambientais, é preciso a elaboração de uma política urbana, que envolva o

---

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;  
II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

<sup>68</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 36.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 41.

uso adequado do solo e da propriedade, bem como ter a gestão dessa política, que deve abranger a diversidade dos interesses sociais envolvidos<sup>70</sup>.

O texto constitucional estabeleceu bases importantes para a política urbana, mas deixou para a lei ordinária a regulamentação da matéria, que só foi devidamente editada anos mais tarde, com a Lei Federal Brasileira n.º 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, após anos de intensas disputas políticas no Congresso Nacional brasileiro, podendo ser considerada o grande marco da política urbana no Brasil<sup>71</sup>.

O Estatuto da Cidade traz conteúdos de urbanismo e de direito urbanístico, e é considerada a primeira legislação a dispor, adequadamente, sobre a ordenação e o desenvolvimento das cidades brasileiras, com vistas ao cumprimento do estatuído nos artigos 182 e 183 da CF/1988, que é o desenvolvimento urbano pautado na função social da cidade e na garantia do bem-estar de seus habitantes<sup>72</sup>.

O objetivo da urbanização é equilibrar a distribuição da ocupação dos espaços, desenvolvendo e aplicando padrões estéticos e funcionais do parque imobiliário, com vistas a melhorar as funções básicas das cidades que são a habitação, o trabalho, a recreação e o lazer<sup>73</sup>.

As cidades que possuem intervenções urbanísticas bem desenvolvidas são as que são capazes de melhor proporcionar realizações pessoais, materiais e até mesmo espirituais dos seus moradores<sup>74</sup>.

Isso não significa que uma sociedade que tem uma política urbana bem descrita terá resolvido todos os seus problemas sociais, porém, uma cidade que avança sob a orientação de um planejamento e desenvolvimento urbano bem gerido e executado, está mais preparada para trazer o equilíbrio dos efeitos socioeconômicos sobre seus espaços.

Apesar da extensa previsão normativa brasileira, em diversos Municípios, ainda existe uma parte significativa da população sem acesso à moradia ou em situação de habitação sem condições mínimas de infraestrutura e segurança.

O Brasil foi apontado como o país mais desigual do mundo, já que 27% da riqueza brasileira está concentrada em 1% da população<sup>75</sup>.

Como vimos no capítulo anterior, são quase 222 mil pessoas que vivem nas ruas brasileiras, em situação de vulnerabilidade.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, com base no ano de 2019, o déficit habitacional em todo o Brasil está em 5,8 milhões de moradias, apresentando tendência

---

<sup>70</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 36.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 37.

de aumento no déficit, ocasionado pelo ônus excessivo com aluguel urbano, que é hoje caracterizado como o principal componente do déficit<sup>76</sup>.

Essa situação pode ainda ter sido agravada após a pandemia do COVID-19 que estamos vivendo.

O país passa por grandes problemas relacionados a déficits habitacionais, ausência de regularização de moradias já existentes e crescimento desorganizado das cidades.

Este problema pode ser solucionado, em parte, no que se refere ao fornecimento de moradias, por meio de medidas públicas de habitação social, entrega de habitações populares e aluguel social<sup>77</sup>.

No Brasil, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida, por meio da Lei 11.977/2009, destinado a famílias de baixa de renda e que ainda não haviam sido beneficiadas por nenhum outro programa de habitação.

Nesse programa, era levado em conta o valor da renda familiar, bem como o valor do imóvel a ser adquirido, e estabelecia diversos benefícios, como taxa de juros menores e subsídio de parte do valor do imóvel pelo governo.

Esse programa foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, instituído pela Lei n.º 14.118/2021, que tem como finalidade ampliar as moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e que também prevê juros menores e pagamento de subsídio de parte do valor do imóvel pelo governo.

Há a priorização das famílias em situação de risco e vulnerabilidade, as que possuem mulheres em seu comando, bem como as integradas por pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes.

O programa atual visa também estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, bem como estimular a inserção, no setor de construção civil, de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais e de entidades privadas sem fins lucrativos.

Em relação à regularização de propriedades já existentes e em utilização, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), com base em informações de

---

<sup>76</sup> BRASIL. *Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>>.

<sup>77</sup> BRASIL - Lei 8.742/93 e Decreto n.º 6.307/07.

Em Portugal, existe o Regime do Arrendamento Apoiado, previsto na Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro (<https://dre.pt/application/file/65920537>), alterada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto (<https://dre.pt/application/conteudo/75194221>), e o Regulamento n.º 84/2018, de 2 de fevereiro (Diário da República n.º 24/2018, Série II de 2018-02-02).

2019, mais de 24 milhões de moradias foram consideradas inadequadas em todo o País<sup>78</sup>.

Para a análise de moradias inadequadas, foram analisadas características de infraestrutura urbana, como falta de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de energia elétrica e de coleta.

Quanto à ausência de registros públicos dos imóveis existentes, este também é um problema existente em praticamente todos os Municípios do Brasil.

Com relação a esse ponto, é possível perceber que alguns Municípios, por meio de seus administradores, têm efetuado esforço para que essa regularização ocorra.

O cartório de registro de imóveis de Coronel Fabriciano, cidade de Minas Gerais, registrou 247 unidades imobiliárias no mês de março de 2021, sendo que esta foi apenas a primeira etapa de um trabalho de regularização fundiária que prevê regularizar dois mil lotes e tem uma expectativa muito maior, pois parte do espaço territorial do município ainda se encontra em situação irregular<sup>79</sup>.

Esta é a demonstração da necessidade de regularização de apenas um dos Municípios do Estado de Minas Gerais<sup>80</sup>, que possui um total de 853 Municípios e que reflete a situação de outros Municípios do Estado e do Brasil, país que possui um total de 5.570 Municípios<sup>81</sup>.

O problema da ausência de registro público de imóveis ocasiona a falta de acesso ao crédito imobiliário, o que impede a população de adquirir imóveis ou fazer melhorias nestes e, conseqüentemente, impede o exercício do direito à moradia digna.

Para alguns autores, a ausência do registro imobiliário decorre do serviço cartorário ser caro e burocrático<sup>82</sup>, porém, discordamos dessa afirmação, pois, quanto ao custo, apesar dos valores variarem entre Estados brasileiros, a maioria dos registros não chegam a 1% do valor do imóvel.

Um registro no Estado da Bahia de um imóvel no valor de R\$160.000,00, custa R\$866,18, de acordo com a tabela vigente no ano de 2021<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020.

<sup>79</sup> CORI-MG. *Cartório de Coronel Fabriciano registra Reurb em prazo recorde*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://corimg.org/cartorio-de-coronel-fabriciano-registra-reurb-em-prazo-recorde/>>

<sup>80</sup> GOVERNO DE MINAS GERAIS. *Dados gerais*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/dados-gerais>>.

<sup>81</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Op. cit.*

<sup>82</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 37.

<sup>83</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. *Tabela I – 2021 dos processos judiciais em geral*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2020/12/Tabela\\_Custas\\_2021.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2020/12/Tabela_Custas_2021.pdf)>. e ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. *Tabela de emolumentos*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.anoreg.org.br/site/tabela-de-emolumentos/>>.

No Distrito Federal, o valor máximo para o registro de imóvel, independentemente do valor deste, é de R\$699,55<sup>84</sup>.

Quanto à ideia de burocracia, esta está mais relacionada à cultura de não utilização do serviço e desconhecimento dos serviços prestados do que as dificuldades encontradas em cartórios.

Com a privatização dos cartórios, o que vem ocorrendo desde a Constituição de 1988, o serviço tem melhorado e ganhado eficiência, e tem, inclusive, recebido novas atribuições que antes eram exclusivas do Poder Judiciário, como é o caso do processo de usucapião, que agora pode ser efetuado no âmbito extrajudicial, utilizando as serventias cartorárias<sup>85</sup>.

No sistema brasileiro, o registro do imóvel, é o meio adequado para se controlar a propriedade de imóveis, trazendo segurança ao proprietário, autenticidade do ato, eficácia perante terceiros e a publicidade<sup>86</sup>.

Além dos benefícios mencionados, o controle da propriedade evita inúmeras fraudes em processos de compra e venda, permitindo que apenas o proprietário do imóvel possa efetuar a disposição deste.

O registro imobiliário possibilita ainda a correta cobrança de impostos pelos órgãos públicos e assegura o direito de garantia dos bancos, quanto aos créditos concedidos.

Boa parte da população brasileira não consegue ter acesso ao valor total necessário para aquisição de um imóvel ou para reformas imobiliárias, dependendo de financiamentos habitacionais para esse fim, porém, sem o registro imobiliário, esses empréstimos não são concedidos, pois não trazem nenhuma garantia ou segurança ao credor de retorno quanto ao seu investimento.

Sem o registro público do imóvel não é possível a prova da propriedade e a concessão do bem em garantia, o que resulta no impedimento do acesso aos créditos bancários para aquisição de imóveis, construções e reformas e paralisa o crescimento dos Municípios.

A ausência do crédito imobiliário dificulta o acesso da população na aquisição de imóveis para a sua moradia, em especial as classes de menor poder aquisitivo, que não possuem condições para comprar um imóvel sem parcelamento.

Há ainda prejuízo para a economia local e circulação de riquezas que deixa de ganhar com atividades relacionadas a construções e reformas imobiliárias.

---

<sup>84</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Resolução 1 de 17/12/2020*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-conselho-da-magistratura/2020/resolucao-1-de-17-12-2020>>.

<sup>85</sup> Art. 216-A, da Lei 6.015/1973 (BRASIL. *Lei n.º 6.015 de 31 de dezembro de 1973*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>).

<sup>86</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 55.

A ausência do registro também diminui a arrecadação de impostos pelo Poder Público, que deixa de arrecadar na transmissão dos bens e ficando com menos recursos para investir em melhorias nos Municípios.

Nesse sentido, embora o direito à propriedade esteja amplamente presente no Direito brasileiro, uma parte significativa da população ainda não possui acesso à concretização desse direito.

Destaca-se que a falta de acesso às moradias individuais está intimamente ligada com a questão econômica do Estado, e, em especial, com a ausência de empregos que permitam aos trabalhadores remuneração suficiente para terem acesso à habitação independentemente da ajuda do governo, após o pagamento de suas despesas básicas (alimentação, remédios, roupas, água, energia elétrica).

A população carente passa então a se estabelecer em loteamentos clandestinos e precários, em parcelamentos irregulares e em locais invadidos, que com o tempo crescem e necessitam da intervenção estatal, pois o Estado não agiu preventivamente para evitar a criação do problema.

Os grupos menos favorecidos acabam vivendo nas periferias das cidades e nessas áreas inapropriadas, sendo que este processo de segregação territorial está vinculado à questão da exclusão social<sup>87</sup>.

A falta de fiscalização e controle das propriedades e construções tem ocasionado o crescimento desordenado dos Municípios, com a existência de loteamentos irregulares e sem a infraestrutura básica necessária.

O Poder público enfrenta diversas dificuldades nesse controle e o limite de atuação do Estado para assegurar o cumprimento do direito básico à moradia vai até onde seu orçamento permite e de acordo com as suas diretrizes pré-estabelecidas.

Apesar das limitações do Estado, a concretização do direito à moradia deve ser uma busca constante até a sua efetiva concretização, pois é um meio de erradicação da pobreza, de trazer saúde e bem-estar à população e de reduzir as desigualdades sociais.

Dessa forma, deve-se buscar, além de programas sociais de concretização do direito à moradia, a realização dos projetos de regularização fundiária e estes devem envolver questões como fornecimento de água potável, saneamento básico, infraestrutura básica, bem como ter a visão de cidades e comunidades sustentáveis.

Em decorrência desse cenário, vão surgindo leis com o objetivo de regularizar os loteamentos irregulares, iniciados como núcleos informais, na medida em que a reversão desses núcleos vai se tornando impraticável.

---

<sup>87</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 1.

As legislações acabam flexibilizando normas de ordenamento territorial e trazendo apenas a exigência de requisitos mínimos, como infraestrutura básica e desde que o local não ofereça riscos, como desabamentos, alagamentos e prejuízos ao meio ambiente.

Nesse sentido, a Lei Federal Brasileira n.º 13.465/2017 e o Decreto n.º 9.310/2018 trouxeram o reconhecimento simplificado de diversas formas de regularização fundiária, como a legitimação fundiária, a legitimação de posse, o direito de laje, o condomínio urbano simples e outras formas de regularização que serão tratadas neste trabalho adiante.

A Lei Federal n.º 13.465/2017 revogou a Lei Federal n.º 11.977/2009, que trazia muitos obstáculos jurídicos e precisou ser reformulada, com o fim de ampliar a efetividade da Regularização Fundiária Urbana.<sup>88</sup>

Com o projeto de regularização fundiária, espera-se o crescimento econômico da localidade, uma vez que fomentará diversas atividades locais, como serviços de engenharia, trabalhos relacionados à construção civil (prestação de serviços e comércio de produtos), aumento da arrecadação de impostos, o que deve trazer ainda mais benefícios à comunidade.

Com o crescimento econômico, aumentam também as disponibilidades de trabalhos oferecidos no mercado, o que auxilia o indivíduo no acesso à moradia digna e outros direitos sociais.

Vejamos, no próximo capítulo, a regularização fundiária urbana no Brasil e o papel dos entes públicos.

---

<sup>88</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 42.

## 4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O direito à regularização fundiária pode ser considerado um direito social à medida em que possibilita a concretização do direito à moradia.

A premissa que deve ser estabelecida é no sentido de que a regularização fundiária integra o âmbito de proteção do direito social fundamental à moradia, até mesmo porque desconsiderá-la como direito fundamental equivale a afastar o Estado brasileiro do cumprimento de seus objetivos, como o da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais<sup>89</sup>.

A omissão do Poder Público diante da ilegalidade fundiária é também violadora do direito social à moradia e tratar do direito à moradia, sem tratar da regularidade fundiária, é esvaziar o âmbito de proteção desse direito social<sup>90</sup>.

A irregularidade urbana está associada a diversos fatores e corresponde a um fenômeno típico dos países da América Latina, em especial do Brasil, abrangendo áreas públicas e privadas.<sup>91</sup>

Dentre os fatores que geraram a desordem nos centros urbanos estão o crescimento acelerado das cidades, impulsionado pelo êxodo rural, a imigração de povos após as duas grandes guerras mundiais, e a falta de estrutura e planejamento, principalmente nos países em desenvolvimento<sup>92</sup>.

Foi uma intensa imigração da população rural, já que em 1930, 31,23% da população brasileira morava na zona urbana, em 1950, 36% e, em 1970, chegou a 56% da população, para três décadas depois alcançar o percentual de 81% das pessoas.<sup>93</sup>

Dessarte, fica demonstrado que o crescimento da população urbana ocorreu em ritmo extremamente acelerado, em um curto período de tempo, e, para esses casos, de rápidas mudanças, é necessária uma política habitacional séria, que atenda ao déficit existente nos centros urbanos e acompanhe o aumento populacional, pois, enquanto esta política não for implantada, a informalidade urbana continuará a crescer.

---

<sup>89</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 85.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>92</sup> VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *op. cit.*, p. 40.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 43.

No Brasil, a política habitacional somente foi incluída nas prioridades do Estado brasileiro com o regime militar, quando foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH)<sup>94</sup>.

O crescimento populacional habitacional foi por muito tempo desacompanhado de leis urbanísticas.

A Lei de Parcelamento do solo urbano, Lei Federal n.º 6.766, que foi publicada em 1979, trouxe a obrigação da doação de 30% da área para o ente público, para o fim de instalar equipamentos públicos, ruas, praças, escolas, postos de saúde, entre outros, no entanto, esse ônus legal acabou se tornando um entrave aos loteamentos.

A implantação tardia da política habitacional, bem como a existência de leis ineficientes ou a falta da fiscalização de seus cumprimentos foram causas para que grande parte da população ainda resida em locais inadequados ou assentamentos irregulares.

O direito social à moradia somente foi incluído formalmente à Constituição Federal Brasileira de 1988 com a Emenda constitucional n.º 26/2000.

Contudo, este direito já fazia parte dos direitos fundamentais no Brasil, em razão de sua existência em tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país, levando-se em consideração à interpretação dada ao artigo 5º, §§2º e 3º da Constituição Federal Brasileira<sup>95</sup>.

De acordo com o §2º do artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Este dispositivo amplia a abrangência dos direitos fundamentais, para incluir outros direitos que estão fora da Constituição, ou seja, ainda que não estejam nela expressos, são por ela abrangidos, em razão de seus princípios e tratados adotados.

Já o §3º do artigo 5º dispõe que os tratados internacionais sobre direitos humanos, que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, possuirão o status de emenda constitucional.

No caso do parágrafo terceiro, basta o cumprimento dos requisitos formais de aprovação para a integração dos tratados internacionais no direito brasileiro com o *status* constitucional.

Posteriormente, veio o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001, que foi um grande marco para a política urbana brasileira, trazendo questões de direito urbanístico,

---

<sup>94</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 87.

<sup>95</sup> O bloco de constitucionalidade é entendido no direito brasileiro como o conjunto de normas constitucionais, formais ou materiais, que servem como parâmetro para o controle de constitucionalidade.

o Código Civil de 2002 - Lei Federal n.º 10.406/2002, a Lei Federal n.º 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, até chegarmos na publicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 – Lei de Regularização Fundiária e no Decreto Federal n.º 9.310/2018, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana.

De acordo com a Lei Federal brasileira n.º 13.465/2017, são considerados assentamentos irregulares, as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Essa lei trouxe formas de regularização e traz como pressuposto para a sua aplicação, a consolidação do núcleo urbano informal.

Entende-se como informal aqueles que possuam algum tipo de irregularidade, como a inexistência de aprovação de projeto de parcelamento no Município, ausência de registro imobiliário, inexistência de averbação de construção, execução de projeto diverso do que foi aprovado pelo Município ou registrado e ainda ausência de titulação dos atuais ocupantes<sup>96</sup>.

No Brasil, as áreas informais dos centros urbanos surgiram, muitas vezes, do próprio abandono do Poder Público de suas áreas públicas, que não deu ao local nenhuma destinação, ocasionando invasões de particulares, sem que o Estado tomasse providências para o impedimento dessas ações.

As áreas informais também são decorrentes das transmissões irregulares de bens imóveis, como é o caso de transmissões por recibos ou contratos particulares, sem o cumprimento dos requisitos legais de transmissão, deixando o bem fora do sistema registral e, portanto, do amparo jurídico, gerando apenas direito de posse e não de propriedade.

O Código Civil Brasileiro estabelece, em seu artigo 108, a exigência de Escritura Pública para transmissão de bens imóveis que possuem valores superiores a 30 salários mínimos, porém, essa regra nem sempre é observada e muitas transmissões ocorrem com simples recibos de compra e venda entre as partes<sup>97</sup>.

A regularização fundiária urbana, conhecida no Brasil como Reurb, precisa fazer parte das políticas públicas prioritárias dos Municípios para que os imóveis passem a fazer parte do sistema regular e reconhecido pelo Poder Público.

---

<sup>96</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária urbana – REURB*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. ISBN 978-85-442-2822-7. p. 17-18.

<sup>97</sup> Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

A Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.<sup>98</sup>

No âmbito da Reurb, a regularização por meio da legitimação fundiária, que concede ao beneficiário o título de propriedade, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais que comprovadamente já forem existentes em 22 de dezembro de 2016, porém, a lei contempla outras formas de regularização para aqueles que adquiriram a posse depois<sup>99</sup>.

A Lei Federal Brasileira n.º 13.465/2017 é mais uma tentativa de regularizar os imóveis urbanos e também tem como objetivo impedir o surgimento de novos loteamentos e núcleos urbanos informais, por isso traz essa limitação temporal para a regularização pela legitimação fundiária, permitindo a concessão do título de propriedade ao apenas aos indivíduos que ocupam o imóvel desde 22 de dezembro de 2016 ou desde data anterior.

A lei aponta duas modalidades de regularização fundiária, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E).

A Reurb pode ser aplicada para regularização de moradias, comércio, indústria, conjuntos habitacionais, condomínios (horizontais ou verticais) e, nesse ponto, traz avanço em relação ao Estatuto da Cidade, que admitia em seu texto original a usucapião coletiva apenas para ocupações com a finalidade de moradia.<sup>100</sup>

Contudo, a Reurb-S deve ser aplicada apenas para núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias residenciais, sendo que para a regularização dos demais tipos de unidades imobiliárias deve ser aplicada a Reurb-E, ou seja, para esta modalidade, o beneficiário terá de arcar com custos que são isentos na Reurb-S, como o primeiro registro do seu imóvel e a averbação da sua construção, desde que o imóvel construído tenha até 70m<sup>2</sup>.<sup>101</sup>

Alguns autores, como Pedroso, defendem a inconstitucionalidade do artigo 13, §1º da Lei da Reurb, que concede isenção quanto ao pagamento de emolumentos extrajudiciais, referentes às despesas do registro imobiliário, pois a CF/88, em seu artigo 151, III, veda à União instituir isenção de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, e o Supremo Tribunal Federal reconheceu a natureza de tributo desses emolumentos, que são previstos por Leis Estaduais.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 1º.

<sup>99</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 1º, §2º.

<sup>100</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Impressões práticas sobre o sistema da Regularização Fundiária Urbana Idealizado pela Lei 13.465/17 (Arts. 9º a 54)*. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Org.). *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 25.

<sup>101</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 5º, §6º.

<sup>102</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *op. cit.*, p. 25.

Não poderia, portanto, a União conceder isenção de taxa estadual.

As principais diferenças entre as modalidades estão nos responsáveis pelo processamento da regularização, bem como no pagamento dos custos envolvidos com o processo e com a implantação da infraestrutura básica do local a ser regularizado, nos casos de necessidade de implantação de alguma obra.

Essa Lei veio com a finalidade de desburocratizar, simplificar e agilizar a regularização fundiária urbana, ampliando o acesso a imóveis regularizados à população de baixa renda e promovendo o desenvolvimento das cidades.

Dentre os objetivos da Reurb, o Decreto n.º 9.310/2018 prevê que devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios:

I – a identificação dos núcleos urbanos informais a serem 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 – a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV – a promoção da integração social e da geração de emprego e renda;

V – o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII – a garantia da efetivação da função social da propriedade;

VIII – a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

IX – a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X – a prevenção e o desestímulo na formação de novos núcleos urbanos informais;

XI – a concessão de direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e

XII - a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

As principais inovações legislativas da Lei n.º 13.465/2017 são as novas formas de regularização fundiária, como a concessão do título de propriedade pela legitimação fundiária, o processo de demarcação urbanística, que tem como fim identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo informal, o procedimento administrativo para a regularização e a forma de registro no Cartório de Imóveis, que não precisa ser de forma individualizada.

A demarcação urbanística não é obrigatória para a efetivação da Reurb, porém, é uma ferramenta de grande utilidade para identificação da área urbana informal ocupada, seus ocupantes e demais características essenciais para emissão do título de propriedade.<sup>103</sup>

Para que a Reurb possa ocorrer, a Lei permite a dispensa de exigências como o atendimento ao percentual mínimo de área destinada a equipamentos públicos e à dimensão mínima do imóvel (fração mínima prevista em Lei Federal ou Municipal).<sup>104</sup>

Há também dispensa da autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência, para a transferência de bens públicos.<sup>105</sup>

A Lei ainda permite a sua aplicação aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à área mínima definida para imóvel rural.<sup>106</sup>

No caso de núcleos informais implantados antes de 19 de dezembro de 1979, que estejam integrados à cidade, são dispensados o projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Neste caso, não há necessidade de inclusão, em lei, do núcleo consolidado no perímetro urbano do Município e de existência de zonas especiais de interesse social.

Em razão das dispensas legais, há discussão doutrinária a respeito dessa Lei apenas convalidar atos que não observaram a legislação de parcelamento do solo urbano já existente na época das construções dos imóveis irregulares.

Há também aqueles que defendem a Lei da Reurb por ser uma das únicas formas de trazer amparo jurídico e regularizar situações de comunidades já consolidadas no tempo.

Ao mesmo tempo em que o objetivo da lei é desburocratizar, deve-se exigir controle do Estado para impedir a formação de novos assentamentos irregulares.

A Lei n.º 13.465/2017 veio auxiliar as Prefeituras dos Municípios na implantação da Regularização Fundiária e com o fim de promover o desenvolvimento desses Municípios.

Com a implantação da Regularização Fundiária, espera-se que ocorra o desenvolvimento e crescimento dos Municípios, ampliando o acesso da população à moradia digna.

A regularização das posses e propriedades possibilitará o acesso da população a créditos imobiliários e a melhoria de suas moradias, o que também movimentará a economia, com o aumento de aquisições de materiais de construção, contratação de

---

<sup>103</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *op. cit.*, p.26-27.

<sup>104</sup> Lei n.º 13.465/2017, artigo 11, §1º.

<sup>105</sup> Lei n.º 13.465/2017, artigo 71.

<sup>106</sup> Lei n.º 13.465/2017, artigo 11, §6º.

profissionais locais, como pedreiros, pintores, eletricitas, engenheiros, arquitetos, fabricantes de móveis, entre outros.

O registro dos imóveis facilitará o controle pelo Estado sobre os imóveis urbanos, possibilitando a correta e adequada cobrança de impostos sobre a propriedade (IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e sobre a transmissão desses bens (ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis ou ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação).

O devido pagamento de impostos possibilitará que os Estados e Municípios tenham recursos financeiros e possam investir na ordenação dos Municípios e na implantação de projetos de infraestrutura.

A regularização fundiária urbana influencia diretamente no aumento das concessões de crédito imobiliário, no aumento da arrecadação de impostos e no desenvolvimento dos Municípios.

Para atingir esse objetivo, são necessários esforços dos gestores públicos e da sociedade para a implementação da regularização fundiária.

## **4.1. O papel dos entes públicos na regularização fundiária no Brasil**

O modelo brasileiro consagra uma estrutura de três ordens, que reconhece os Municípios como unidades federativas autônomas, ao lado dos Estados-membros, do Distrito Federal e da União<sup>107</sup>.

O que determinará a competência do ente público é o princípio da preponderância de interesses, segundo o qual cabe à União as matérias de interesse nacional, aos Estados, as matérias regionais e aos Municípios, cabem as questões locais, sendo que ao Distrito Federal compete às questões regionais e locais no âmbito de sua competência<sup>108</sup>.

Dentro dessa repartição, compete à União instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira, artigo 23, IX, é da competência comum da União, Estados e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

---

<sup>107</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 62.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 62-63.

Já o artigo 24, I, dispõe que é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, legislar sobre direito urbanístico e o artigo 22, I, estabelece ser da competência da União legislar sobre direito civil, o que inclui as questões do âmbito privado, como os direitos reais e o direito à propriedade.

O art. 25, §3º, prevê que os Estados possuem a competência para instituição, por meio de lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, que permite a discussão e a definição de soluções para problemas de forma conjunta pelos entes municipais envolvidos.

Apesar das previsões legislativas da União, dos Estados e do Distrito Federal, é nos Municípios que se concentra a maior parte da responsabilidade na promoção da política urbana, pois a Constituição Federal atribuiu ao ente municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, cuja finalidade é a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, e a garantia do bem-estar de seus habitantes<sup>109</sup>.

Na ausência de legislação da União e dos Estados, o Município detém a competência plena para legislação de assuntos do seu interesse, desde que a sua atuação suplementar não dependa de legislação prévia dos outros entes públicos.

No Título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal Brasileira, o Capítulo II traz disposições sobre a Política Urbana, que será executada pelo Poder Público municipal, ressaltando a função social da propriedade urbana<sup>110</sup>.

De acordo com o artigo 182 da CF/88, em cada Município deve existir uma política de desenvolvimento urbano, em razão das peculiaridades de cada local, com o fim de possibilitar o desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

---

<sup>109</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 65.

<sup>110</sup> Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

O Município então passa a ter autonomia para cumprir a política urbana, de acordo com a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades (Lei Federal n.º 10.257/2001) e Lei de Parcelamento do solo urbano (Lei Federal n.º 6.766/1979).

Com o propósito de cumprir a política urbana, os Municípios que possuem mais de vinte mil habitantes devem instituir um plano diretor local, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos termos do art. 182, §1º, da CF/88 e devem apresentar, em sua estrutura administrativa, secretarias de habitação e regularização fundiária e estabelecer um sistema municipal de habitação que permita a participação da população nos conselhos municipais.<sup>111</sup>

A propriedade urbana deverá atender ao que for estabelecido no plano diretor e, em caso de não atendimento, o proprietário poderá até mesmo perder seu imóvel.

A Lei n.º 13.465/2017 e o Decreto n.º 9.310/2018 apontam a função primordial do Município no processo de regularização fundiária, sendo dever deste classificar, caso a caso, as modalidades da regularização fundiária urbana (Reurb-E ou Reurb-S), processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária e emitir a CRF – Certidão de Regularidade Fundiária.

A CRF é o documento final, emitido pelo Município, que concede o título de posse ou de propriedade do imóvel aos beneficiários e que se consolidará após o registro no cartório de registro de imóveis.

O Município é o ente que está mais próximo da realidade local e, portanto, é o ente que possui mais capacidade para identificar as soluções para os problemas da cidade.

De acordo com o princípio retromencionado, da repartição de competências, a preponderância da competência municipal se reflete nos projetos de regularização fundiária de interesse social, o que ocorre pela maior proximidade da administração municipal com a comunidade local.<sup>112</sup>

Ressalta-se, portanto, o papel fundamental do ente público municipal na Regularização Fundiária.

## **4.2. Procedimento administrativo da Regularização Fundiária Urbana - Reurb**

O procedimento administrativo da Reurb, de acordo com a Lei 13.465/2017, abrange as seguintes fases ou etapas:

---

<sup>111</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 65.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 66.

- Requerimento dos legitimados, que pode ser o beneficiário individual ou de forma coletiva, como as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, ou, qualquer outra associação que tenha por finalidade atividades de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel (objeto de regularização) e dos confrontantes;
- elaboração do projeto de regularização fundiária;
- saneamento do processo administrativo;
- decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade;
- expedição da CRF – Certidão de Regularidade Fundiária pelo Município ou pelo Distrito Federal; e
- registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto, para os loteamentos já existentes em 19 de dezembro de 1979, assim declarados pelo Município e quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados, em que apenas a titulação de seus ocupantes se encontre pendente<sup>113</sup>.

De acordo com a Lei n.º 13.465/2017, caberá ao Poder Público municipal ou distrital notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias, caso se sintam prejudicados, contados a partir da data do recebimento da notificação.

Em caso de impugnação, o Poder público poderá promover alterações no projeto, ou, se não for acolhida a impugnação, poderá ocorrer um processo de conciliação entre o Poder Público e a parte interessada.

Ressalta-se a possibilidade de conciliação extrajudicial para resolução dos conflitos, ou seja, as partes não precisam recorrer ao Poder Judiciário para a solução de litígios que decorram do processo de Regularização Fundiária Urbana.

O projeto de regularização fundiária poderá continuar quanto às partes que não foram impugnadas, bem como o Poder público poderá indeferir impugnações não fundamentadas, justificando em parecer o motivo da continuação do projeto.

São consideradas infundadas as impugnações que:

---

<sup>113</sup> Lei 13.465/2017, artigo 69, §2º e Decreto 9.310/2018, artigo 21, §2º.

- não indicarem, de forma plausível, onde e de que forma a Reurb avança na propriedade do impugnante;
- não apresentarem motivação, ainda que sumária;
- versarem sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento<sup>114</sup>.

Interessante previsão constante na Lei da Reurb e no seu Decreto regulamentador é a de garantia de permanência nas unidades imobiliárias situadas em áreas públicas para aqueles que requereram a instauração da Reurb até o final do procedimento<sup>115</sup>.

A Reurb será instaurada por decisão do Município e, no caso de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão deverá indicar as medidas a serem adotadas pelo legitimado para a reformulação do pedido e a reavaliação do requerimento.<sup>116</sup>

Na Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial caberá ao ente público, já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados<sup>117</sup>.

O projeto de regularização fundiária envolve custos, pois deve conter, no mínimo:

- o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, elaborado por profissional legalmente habilitado, 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;
- a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental;
- projeto urbanístico;
- memorial descritivo;
- proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- estudo técnico ambiental, quando for o caso;
- 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;

---

<sup>114</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 24, §12.

<sup>115</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 24, §14.

<sup>116</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 25.

<sup>117</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 26.

- termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico<sup>118</sup>.

Caso o núcleo urbano informal já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso.

O projeto de regularização fundiária deve considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

O projeto urbanístico deve indicar:

- as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetados;
- as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as suas características, a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral, se houver;
- quando for o caso, as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- as áreas já usucapidas;
- as medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias;
- as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações;
- as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias;
- outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público.<sup>119</sup>

O projeto de regularização fundiária deve envolver uma infraestrutura essencial mínima, com sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual, sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar, soluções de drenagem, além de outros que forem definidos pelo Poder Público, de acordo com a necessidade local.<sup>120</sup>

A Reurb poderá ser implementada por etapas e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial, bem como as obras de implantação da infraestrutura

---

<sup>118</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 30.

<sup>119</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 30.

<sup>120</sup> Lei nº 13.465/2017, artigo 36, §1º.

essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional e a sua manutenção poderão ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Na Reurb-S, o Poder Público é o responsável pela implantação da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos ou comunitários e das melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização fundiária

Na Reurb-E, deverá ser definido o particular responsável por essas melhorias, quando da aprovação dos projetos de regularização fundiária, sendo que os próprios beneficiários poderão ser os responsáveis por essas melhorias.

Nestes casos, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que arcaram com seus custos contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, que não se eximirão das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.<sup>121</sup>

O Poder público deve emitir a certidão de regularidade fundiária - CRF, que é o ato administrativo de aprovação da Reurb, que deve ser acompanhado do nome do núcleo urbano regularizado, localização, modalidades da Reurb (S ou E), responsáveis pelas obras e serviços, indicação de cada unidade regularizada, quando possível e a lista dos ocupantes beneficiários que houverem adquirido a unidade por legitimação fundiária.<sup>122</sup>

A CRF e o projeto de regularização fundiária aprovado serão registrados no cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e serão efetivados independentemente de decisão judicial ou de determinação do Ministério Público<sup>123</sup>.

Não é necessária apresentação de título individualizado por beneficiário para o registro dos direitos reais indicados na CRF, podendo o Poder Público emitir uma listagem com diversos beneficiários, discriminando o imóvel adquirido por cada um<sup>124</sup>.

### **4.3. Instrumentos jurídicos de regularização fundiária urbana à luz da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018**

Passamos agora a elencar os instrumentos jurídicos existentes para a regularização fundiária.

Nem sempre a forma de regularização fundiária ocasionará no reconhecimento da propriedade plena do indivíduo, podendo trazer apenas o reconhecimento da posse.

Quando houver interesse e patrimônio públicos envolvidos, os instrumentos de regularização fundiária aplicáveis devem ser direitos reais de uso sobre a coisa alheia

---

<sup>121</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *op. cit.*, p.26.

<sup>122</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 38.

<sup>123</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 40.

<sup>124</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 42.

ou, a concessão sob a forma de cessão, como ocorre com o direito de superfície<sup>125</sup>.

Uma diferenciação deve ser efetuada no âmbito da Reurb, pois nos casos em que o beneficiário do direito já possui a posse do imóvel há muitos anos, não há nenhum impedimento para que este adquira de imediato a propriedade, tal como é permitido atualmente no âmbito da Lei 13.465/2017.

Entendimento diverso poderá levar ao congelamento do imóvel no mercado pelo prazo de 5 anos e dentro deste período poderão ter novas transmissões irregulares, por meio de recibo.

Situação diferente ocorre quando a posse do imóvel apenas é concedida em âmbitos de programas sociais, pois, caso entregue a propriedade de imediato, o beneficiário poderá alienar o imóvel para terceiros e logo voltar à sua situação anterior, de ausência de moradia.

Em relação aos bens públicos, estes são os pertencentes à Administração Direta e Indireta, portanto, incluem os bens da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas, Sociedades de Economia mista e seguem um regime jurídico especial.

De acordo com o Código Civil Brasileiro, esses bens podem ser divididos conforme sua destinação como bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum são aqueles que podem ser usados por todos, são destinados à coletividade em geral, tais como rios, praças, ruas e mares.<sup>126</sup>

Os bens de uso especial são aqueles afetados a um serviço público ou a um serviço administrativo, como as escolas, hospitais, repartições da administração pública, aeroportos.<sup>127</sup>

Os bens dominicais são os bens públicos desafetados, que não possuem uma destinação pública específica e, portanto, integram o domínio privado do Estado.<sup>128</sup>

Os bens públicos afetados não podem ser objeto de relação jurídica privada, e são inalienáveis, e, em decorrência dessa inalienabilidade, são imprescritíveis (não admitindo usucapião), impenhoráveis e não podem ser onerados (objeto de garantia).

Desse modo, em princípio, os bens públicos afetados à finalidade pública não podem ser objeto de regularização fundiária, devendo ser primeiro desafetados, de forma que não se trata, portanto, de caso de inalienabilidade absoluta.

---

<sup>125</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 117.

<sup>126</sup> OLVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. ISBN 978-85-309-7955-3, p. 699.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 699.

<sup>128</sup> OLVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.*, p.699.

A desafetação é a retirada da finalidade pública daquele bem por meio de documento oficial do ente público e só poderá ocorrer, desde que não ocorra prejuízo ao interesse público.

A inalienabilidade não é absoluta, exceto quanto aos bens insuscetíveis de valoração patrimonial por sua própria natureza, como os mares, os rios e as praias, já os demais podem perder o caráter de inalienabilidade se perderem a sua destinação pública, o que ocorre pela desafetação<sup>129</sup>.

A Lei exclui os núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse de defesa da possibilidade de Regularização.

O fato jurídico de afetação e desafetação de imóvel à finalidade pública pode ocorrer mediante ato administrativo formal ou através de fato administrativo de natureza diversa, como quando o Poder Público abandona uma área afetada a uma finalidade pública e permite a invasão de boa-fé, de particulares, que ali constituem a sua moradia e vão ficando por anos<sup>130</sup>.

A atitude mais prudente ao Poder Público, é a formalização da desafetação, por meio de lei publicada, autorizando expressamente a emissão dos títulos de bens públicos em favor dos seus ocupantes.

A Lei 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018 estabelecem os seguintes institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros considerados adequados:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da Lei n.º 13.465, de 2017;

II - a usucapião;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos § 4º e § 5º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 2002 - Código Civil;

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n.º 10.406, de 2002 - Código Civil;

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei n.º 10.257, de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do caput do art. 26 da Lei n.º 10.257, de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do caput do art. 35 da Lei n.º 10.257, de 2001;

---

<sup>129</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 119.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 119.

- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 2002 - Código Civil;
- X - a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do caput do art. 17 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação;
- XV - a compra e venda;
- XVI - o condomínio de lotes;
- XVII - o loteamento de acesso controlado a que se refere o art. 78 da Lei n.º 13.465, de 2017; e
- XVIII - o condomínio urbano simples a que se refere o Capítulo IX.

Trataremos dos principais instrumentos utilizados a seguir.

### **4.3.1. Legitimação fundiária**

A legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, a quem detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016<sup>131</sup>.

No caso da Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida se o beneficiário não for concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, nem tiver sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto e ainda, no caso de imóvel com finalidade não residencial, apenas se reconhecido pelo Poder Público o interesse público da sua ocupação<sup>132</sup>.

A aquisição por essa modalidade é originária, e, portanto, livre e desembaraçada de qualquer ônus ou gravames<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 16.

<sup>132</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 16, §1º.

<sup>133</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 16, §2º.

Este tem sido o principal instrumento utilizado no âmbito das regularizações fundiárias efetuadas em Municípios brasileiros, com a aplicação da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018.

Quando a pessoa já detém a posse do imóvel há mais de cinco anos, este é o instrumento recomendado, pois se houver apenas a concessão da posse com impedimento da alienação por determinado prazo, o Município perde, ainda que temporariamente, o benefício de arrecadação de impostos na transmissão e podem ocorrer transmissões dos imóveis na informalidade, sem escritura pública e registro imobiliário, o que deve ser impedido.

Na modalidade da Reurb-E não há o requisito do beneficiário possuir apenas esse imóvel objeto de regularização, de forma que poderá ter outro imóvel que já utilize para sua moradia e este imóvel objeto de regularização se trate de seu segundo imóvel para outro fim (comercial, lazer, aluguel).

Importante destacar que há diferença entre regularização fundiária e projetos de habitação de interesse social.

Nos projetos de habitação de interesse social não há o requisito de prévia posse do imóvel pelo interessado, e se trata de uma titulação concedida pelo Estado para que o indivíduo que não tem moradia e atenda a condições específicas possa ter o direito de habitar no imóvel, já na regularização fundiária a posse prévia é um de seus requisitos.

Em se tratando de projetos de habitação de interesse social, não há falar em regularização fundiária, mas sim, em simples titulação, pois o ato de regularizar pressupõe uma situação anterior que merece a proteção jurídica em decorrência da consolidação da posse no espaço e no tempo e do seu interesse social<sup>134</sup>.

É pressuposto da regularização fundiária que a posse exercida pelo requerente compreenda situação consolidada no tempo à revelia do poder de polícia da Administração e que esta posse atenda a sua função social, que é a moradia<sup>135</sup>.

### **4.3.2. Legitimação de posse**

A legitimação de posse é o instrumento também de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constituída por ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 126.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>136</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 18.

Este instrumento não é aplicável para imóveis públicos e poderá ser convertido em direito real de propriedade, após decorrido o prazo de cinco anos, contado da data do seu registro, por meio de conversão automática deste em título de propriedade, independentemente de provocação prévia ou da prática de ato registral, desde que atendidos os requisitos e condições do artigo 183 da Constituição Federal.<sup>137</sup>

Pedroso faz uma crítica com relação à conversão automática da posse em propriedade, independentemente de ato registral, pois se há a exigência de atendimento aos requisitos constitucionais pelo beneficiário, o Registrador deveria efetuar análise quanto ao atendimento desses requisitos.

Se não há nenhum ato registral a praticar, como, por exemplo, uma averbação informativa, poderia se chegar ao entendimento de que a propriedade plena já foi atingida com o simples decorrer do prazo, porém, se isto de fato acontece, a lei não deveria mencionar a necessidade de cumprimento dos requisitos.

Essa situação, de dúvida quanto ao cumprimento automático dos requisitos ou necessidade de confirmação do cumprimento, poderá levar ao embaraço na fruição dos direitos sobre o imóvel pelo titular dos direitos reais.<sup>138</sup>

A finalidade desse instrumento é conceder um título que transmite segurança à posse do beneficiário, entretanto, este não adquire de imediato a propriedade, devendo aguardar o prazo definido em lei de 5 anos, para só então ter o direito posse convertido em propriedade.

O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente quando constatado que as condições estipuladas pela Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização ao beneficiário do instrumento.

O cancelamento do título somente pode ocorrer antes da conversão da posse em propriedade, pois, neste caso, os vícios que contaminavam a posse desaparecem.<sup>139</sup>

Em Portugal, a posse diz-se titulada, segundo o art.1259º, n.º1, do Código Civil português, quando é “fundada em qualquer modo legítimo de adquirir, independentemente, quer do direito do transmitente, quer da validade substancial do negócio jurídico”.

Para esse reconhecimento da posse titulada, para Orlando de Carvalho, existe a necessidade de se verificarem dois requisitos: “um, positivo, e que é a legitimação da posse através da existência de um *titulus acquirendi* do direito em termos do qual se

---

<sup>137</sup> Decreto 9.310/2018, artigos 18, §2º e 19.

<sup>138</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *op. cit.*, p.31.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p.31.

possui. Outro, negativo, e que é, sendo esse título um negócio jurídico, a não existência de vícios formais nesse mesmo negócio”<sup>140</sup>.

A posse não titulada resulta de uma interpretação a contrario do referido artigo 1259º.

O facto de a posse ser titulada ou não titulada terá, como no Brasil, influência nos prazos de usucapião (arts.1294º, 1296º, 1298º, 1299º e 1300º n.º2 do Código Civil português).

### 4.3.3. Concessão de direito real de uso

A Concessão do Direito de Uso está prevista no ordenamento jurídico brasileiro entre os direitos reais, tendo em vista a relação de vínculo estabelecida entre o imóvel e a pessoa que detém a posse deste.

O Código Civil de 1916 previu o Direito Real de Uso nos artigos 742 a 745, dispondo que o usuário fruirá a utilidade da coisa dada em uso, quanto o exigirem as necessidades pessoais suas e de sua família.

Esse direito pode ser transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Após o Código Civil, foi publicado o Decreto-Lei n.º 271, de 28/02/1967, que ampliou a possibilidade de utilização do instituto pelas pessoas jurídicas de direito público, o que proporcionou a utilização deste instrumento como um dos instrumentos de regularização fundiária de áreas públicas<sup>141</sup>.

Como há previsão do instituto em lei federal, os Municípios não precisam de regulamentação própria para a aplicação da Concessão do Direito Real de Uso, porém,

---

<sup>140</sup> CARVALHO, Orlando de. Introdução à posse, in Direito das coisas, coord. Francisco Liberal Fernandes, Maria Raquel Guimarães, Maria Regina Redinha. 1ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 280. ISBN 978972322015.

<sup>141</sup> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei n.º 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia:

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e

I - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.

é interessante que o ente municipal, através de leis e decretos, disponha sobre os requisitos específicos de concessão, bem como, sobre regras de procedimento<sup>142</sup>.

Nos termos do Decreto supramencionado, a concessão de uso pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, e pode ser resolvida antes o prazo final se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da que foi estabelecida no termo ou contrato, ou descumprir qualquer cláusula ajustada<sup>143</sup>.

A principal finalidade é atender ao objetivo da regularização fundiária de interesse social, e, em especial, o direito à moradia.

A Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, também prevê a Concessão de Direito Real de uso como um dos instrumentos da política urbana, em seu artigo 4º, V, g, e a contratação coletiva do instituto, no §2º do mesmo artigo<sup>144</sup>.

A permissão de contratação coletiva possibilita a regularização fundiária de vilas e favelas, quando não for possível individualizar o imóvel de cada possuidor.

Ainda de acordo com o Estatuto da Cidade, os contratos de concessão de Direito Real de Uso terão caráter de escritura pública, e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais<sup>145</sup>.

O Código Civil brasileiro estabelece esse Direito como direito real<sup>146</sup>.

O contrato de Concessão de Direito Real de Uso deve ser levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente para a localidade do imóvel, conforme artigo 1.227 do Código Civil brasileiro<sup>147</sup> e Lei de Registros Públicos<sup>148</sup>.

Nos contratos de Concessão de Direito Real de Uso não é devida a cobrança de IPTU, pois a propriedade do imóvel continua com o ente público<sup>149</sup>.

Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>150</sup>.

---

<sup>142</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 125.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>144</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

g) concessão de direito real de uso;

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

<sup>145</sup> Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

<sup>146</sup> Art. 1.225. São direitos reais:

XII - a concessão de direito real de uso;

<sup>147</sup> Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

<sup>148</sup> Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I - o registro:

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público.

<sup>149</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 124.

<sup>150</sup> TRIBUTÁRIO. IPTU. NÃO INCIDÊNCIA. BEM PÚBLICO. IMÓVEL. RUAS E ÁREAS VERDES. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. CONDOMÍNIO FECHADO. AUSÊNCIA DO FATO GERADOR DO TRIBUTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO DA SEGUNDA TURMA.

Tem prevalecido o entendimento na jurisprudência de que o Poder Público deve indenizar o concessionário, no caso de resolução do contrato, na forma estabelecida pelo Código Civil, exceto quando este descumprir a finalidade contratual<sup>151</sup>.

Em caso de inadimplemento das prestações mensais, é válida a cláusula de não indenizar, cuja aplicação também pode ser estendida para as situações de destinação diversa daquela prevista contratualmente.

Mesmo nos casos de regularização fundiária de interesse social, onde o bem é concedido a título gratuito, o desvirtuamento da finalidade habitacional além de permitir a resolução do contrato, descaracteriza a boa-fé do concessionário e lhe retira o direito de ser indenizado pelas benfeitorias porventura construídas<sup>152</sup>.

Para a concessão do direito real de uso, é recomendável que se exija um tempo mínimo de posse do requerente, bem como deve ser publicado edital para que terceiros interessados possam manifestar oposição ao pedido do requerente, com fundamento em direito e em meios de prova que possam impedir o atendimento do pedido.

A principal utilização deste instrumento é para possibilitar o cumprimento do direito à moradia, porém, não se limita a esta finalidade, podendo também ocorrer a concessão para fins comerciais.

#### **4.3.4. Concessão de uso especial para fins de moradia**

É o instrumento previsto no artigo 183 da Constituição Federal brasileira, utilizado para atender aqueles que possuem posse em imóveis públicos de até 250 metros quadrados.

---

1. A Segunda Turma reconheceu a não incidência do IPTU sobre considerados bens públicos cuja administração foi concedida, com base em contrato de concessão de direito real de uso, a condomínio privado e fechado, entidade civil sem fins lucrativos. O decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 437 da repercussão geral (RE 601.720) não conflita com a conclusão alcançada no julgamento do recurso especial, porquanto ausente emprego de bem público para o desenvolvimento de atividades privadas lucrativas.

2. Juízo de retratação negativo, mantendo o aresto proferido, que deu provimento ao recurso especial. (STJ - REsp: 1091198 PR 2008/0219692-5, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 06/08/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/08/2019)

<sup>151</sup> PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - INADIMPLÊNCIA DA TAXA DE CONCESSÃO DE USO - VALIDADE DA CLÁUSULA QUE AFASTA O DIREITO DE INDENIZAÇÃO OU REEMBOLSO DAS BENFEITORIAS E ACESSÕES INCORPORADAS AO IMÓVEL.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Presença de interesse processual, consubstanciado na necessidade/utilidade do provimento jurisdicional, a despeito da proposta de composição administrativa do débito, que não se efetivou por inércia da parte interessada.

3. Não se indenizam benfeitorias realizadas em bem público se expressamente estabelecido, no contrato de concessão de direito real de uso, que seriam incorporadas ao imóvel, sem direito à indenização, em caso de rescisão por inadimplemento das prestações mensais. Validade da cláusula de não indenizar.

4. Inadimplência da taxa de concessão de uso quanto a quarenta e cinco (45) prestações das quarenta e oito (48) previstas no contrato.

5. Recurso especial não provido.

STJ - REsp: 1169109 DF 2009/0235001-3, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 26/06/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/07/2010.

<sup>152</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 131.

A Constituição Federal estabelece o direito à aquisição do domínio por meio de usucapião especial, quando se tratar de imóveis privados.

Quando se tratar de imóvel público, por não ser permitido o instituto da usucapião, a CF estabelece em seu §1º a possibilidade de concessão de uso.<sup>153</sup>

Para a concessão de uso especial é exigido que a posse exercida sobre o imóvel tenha duração de pelo menos 5 anos até a data de 22/12/2016, conforme artigo 1º da Medida Provisória 2.220, de 04/09/2001 e publicada em 05/09/2001, com a redação atualizada pela Lei n.º 13.465/2017.

De acordo com a referida Medida Provisória, que regulamentou o instituto, a concessão será efetuada de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil e esse direito não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez<sup>154</sup>.

Além do período de posse de 5 anos em imóvel público, com características urbanas, é necessário que o interessado utilize o bem para sua moradia ou de sua família e que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural<sup>155</sup>.

Há ainda a previsão de concessão de uso especial de forma coletiva para a população de baixa renda, que ocupe área pública superior a 250 m<sup>2</sup>, por pelo menos 5 anos, até 22/12/2016, e que a área total ocupada dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m<sup>2</sup>, desde que estes não sejam proprietários ou possuidores de outro imóvel urbano ou rural<sup>156</sup>.

No caso de uso especial coletivo será atribuída igual fração ideal do terreno para cada possuidor, independentemente do tamanho da posse que cada um ocupe, podendo os beneficiários estabelecerem acordo escrito estabelecendo áreas diferentes para cada ocupante, porém, a fração ideal conferida à cada ocupante não poderá ser superior a 250m<sup>2</sup><sup>157</sup>.

A aplicação do instituto de forma coletiva se dá quando não é possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, o que ocorre em vilas e favelas<sup>158</sup>.

A Medida provisória trouxe ainda a garantia de alteração do imóvel objeto de concessão quando o local do imóvel ocupado oferecer risco à vida ou à saúde dos

---

<sup>153</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>154</sup> Cf. Medida Provisória 2.220/01, art. 1º, §§ 1º e 2º.

<sup>155</sup> Cf. Medida Provisória 2.220/01, art. 1º.

<sup>156</sup> Cf. Medida Provisória 2.220/01, art. 2º.

<sup>157</sup> Cf. Medida Provisória 2.220/01, art. 2º, §§ 2º e 3º.

<sup>158</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 131.

ocupantes ou a faculdade do poder público conceder outro local quando a posse estiver sendo exercida em bem de uso comum do povo, área destinada a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, reservado à construção de represas ou obras congêneres ou situado em via de comunicação<sup>159</sup>.

Trouxe ainda a possibilidade concessão de uso para imóveis com características e finalidades urbanas comerciais.

O título de concessão de uso, conferido por via administrativa ou por sentença judicial, servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

A concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Ocorre a extinção do direito quando o concessionário der destinação diversa ao imóvel ou adquirir propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural.

Segundo Barros, a hipótese de extinção da concessão de uso quando o concessionário adquire outro imóvel é inadequada, pois desestimula o progresso econômico e social do beneficiário<sup>160</sup>.

Para o autor, o requisito de não possuir outro imóvel deve ser exigido apenas no momento da concessão do direito.

Um diferencial entre a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso está na faculdade do Poder Público quanto à concessão, pois no primeiro instrumento o ocupante possui direito subjetivo a permanecer ocupando o imóvel e a receber um título, bastando apenas preencher os requisitos legais, não existindo margem para discricionariedade na decisão do Poder Público<sup>161</sup>.

A previsão constitucional de garantia ao direito à concessão de uso especial para fins de moradia reforça o entendimento de que a segurança na posse está no contexto da efetividade do direito à moradia, podendo se falar em direito social à regularização fundiária.

Em razão de se tratar de direito subjetivo, não há necessidade de autorização legal para a concessão de uso especial para fins de moradia, bem como não há necessidade de desafetação do bem público.

---

<sup>159</sup> Cf. Medida Provisória 2.220/01, arts. 4º e 5º.

<sup>160</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 133.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 133.

### 4.3.5. Direito de superfície

O direito de superfície está previsto no Código Civil Brasileiro<sup>162</sup> e no estatuto da cidade<sup>163</sup>.

Esse direito decorre da concessão do proprietário a terceiro do direito de construir ou plantar em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, por meio de instrumento público, que deve ser registrado no cartório de registro de imóveis.<sup>164</sup>

O superficiário possui os seguintes direitos:

- de gozar do solo alheio, mantendo ou levantando uma construção sobre o solo;
- de alienar ou gravar o direito de superfície, ônus que serão extintos com o termo do contrato;
- de hipotecar o direito de superfície; e
- de exercer o direito de preferência na aquisição do solo, se o proprietário pretender alienar o bem.<sup>165</sup>

Uma vantagem desse instituto, para o proprietário do terreno, é trazer o cumprimento da função pública da propriedade, dando uma destinação útil para os imóveis que estavam desocupados ou inutilizados.

Para o superficiário, este instrumento pode representar um meio menos oneroso para o atendimento da sua finalidade, como construção de shoppings, escolas, estacionamentos, entre outros, sem que precise desembolsar o valor total do terreno, de imediato.

Como desvantagem, podemos citar que, em algum momento, o titular do terreno pode requerer de volta o direito de superfície, para que possa exercer novamente a propriedade plena, e, neste caso, o superficiário terá que procurar outro local para o cumprimento da finalidade que pretender.

Diferencia-se do direito real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia, pois a posse exercida por estes instrumentos é limitada à finalidade de moradia, já a posse exercida no direito de superfície, é mais ampla, pois há uma divisão do domínio, com a instituição do direito de propriedade autônoma, em benefício do superficiário<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> CC, Art. 1.225. São direitos reais:

II - a superfície;

No Código Civil português, o direito de superfície pode consistir na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações (artigo 1524º), ou na faculdade de construir sobre edifício alheio (artigo 1526º), e pode resultar da alienação de obra ou árvores já existentes, separadamente da propriedade do solo (artigo 1528º).

<sup>163</sup> Estatuto da Cidade, Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

l) direito de superfície;

<sup>164</sup> CENEVIVA, Walter. *op. cit.*, pp. 472-473.

<sup>165</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, pp. 136 e 137.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 138.

Outra distinção é em relação à questão tributária, pois na concessão de direito real de uso e na concessão de uso especial para fins de moradia, a propriedade continua sendo do ente público, portanto, não se justifica a cobrança de imposto.

Já em relação ao direito de superfície, como há cisão do direito de propriedade, o superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando de forma proporcional à sua parcela de ocupação efetiva.

O concedente do direito de superfície pode ser um ente privado ou uma pessoa jurídica de direito público.

Aponta Felipe Maciel que o instituto poderá ser utilizado de diversas formas, como, por exemplo, com a concessão do direito de superfície do particular para ente público que poderá construir conjuntos habitacionais, em troca de compensação tributária ou com a transferência do direito de superfície referente às moradias para a população, permanecendo o terreno em propriedade do ente público<sup>167</sup>.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o direito de superfície se adquire pelo registro do título do Cartório de Registro de Imóveis e se extingue pelo advento do termo ou descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

No caso de extinção do direito, o proprietário recupera o domínio pleno do terreno, bem como de todas as benfeitorias e acessões nele efetuadas, exceto, se houver estipulação em contrário.

A extinção do direito pode ocorrer nas seguintes situações:

- rescisão;
- pelo advento do termo estipulado;
- pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário, porém, neste caso dependerá de sentença judicial, com o trânsito em julgado ou da concordância expressa das partes contratantes.<sup>168</sup>

#### **4.3.6.Cessão sob o regime de aforamento**

A enfiteuse (aforamento ou aprazamento) é o negócio jurídico em que o proprietário (senhorio direto) transfere, em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e a disposição do bem ao adquirente (enfiteuta ou foreiro), que terá o encargo de pagamento de um valor anual, denominado foro.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 139.

<sup>168</sup> CENEVIVA, Walter. *op. cit.*, pp. 473-474.

<sup>169</sup> INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – Aforamento ou Emprazamento. [consult. 09 mai. 2021] Disponível na Internet: <[https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf\\_old.PDF](https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf_old.PDF)>

O instituto do aforamento compreende espécie de direito real que era previsto no artigo 678 do Código Civil de 1916, que o conceituava como o ato entre vivos ou de última vontade, em que o proprietário atribuía a outro o domínio útil do imóvel, e este pagava ao proprietário (ou senhorio direto) um foro anual, certo e invariável<sup>170</sup>.

O Código Civil de 1916 (revogado) previa ainda o dever de pagamento do laudêmio pelo enfiteuta nas transmissões, referente a 2,5% do valor da transação (artigo 686) e o direito de preferência concedido a ambos na transmissão do domínio útil ou do domínio direto, privilegiando a consolidação da propriedade plena.

Este instituto foi comumente utilizado para a transmissão da posse de imóveis urbanos, por diversos Municípios brasileiros, como é o caso do Município de Santa Rita de Cássia/BA, cidade em que atuo como titular do cartório de registro de imóveis, porém, percebe-se que, na prática, a situação fática é de propriedade plena do enfiteuta, pois não são exercidos os direitos pelo Município (direito ao recebimento do foro anual, laudêmio nas transmissões e direito de preferência em caso de transmissões).

A situação jurídica permanece, contudo, como enfiteuse ou aforamento, sendo recomendado que o Município institua, por meio de Lei, a possibilidade de remissão do aforamento, para que o enfiteuta possa gozar da propriedade plena e não haja mais a divergência entre a situação fática e a situação jurídica.

O Código Civil vigente, de 2002, proibiu a constituição de novas enfiteuses, subordinando as existentes às regras do Código Civil anterior, até a sua extinção.

Permanece válida atualmente apenas as novas constituições de enfiteuse sobre terrenos da União, de acordo com a Lei especial 9.636/98, pois o artigo 678 do Código Civil que abrangia outros entes e os particulares foi revogado.

Por meio da cessão sob o regime de aforamento, a União transfere o uso ou outros direitos reais sobre seus bens para alcançar um determinado interesse público, de forma onerosa ou gratuita, ou sob condições especiais, a outros entes públicos (Estados, Distrito Federal ou Município), entidades sem fins lucrativos ou a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional<sup>171</sup>.

Como o aforamento civil foi extinto do ordenamento jurídico, permanecendo apenas a continuidade dos já instituídos, a tendência é que com as remissões nos Municípios, esse instrumento se torne cada vez menos relevante.

---

<sup>170</sup> Lei n.º 3.071, de 1916. Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui à outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável.

<sup>171</sup> Cf. art. 18, incs. I e II, da Lei 9.636/98.

### 4.3.7. Usucapião judicial

A usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade, em razão da posse contínua de um bem móvel ou imóvel, durante um lapso temporal e o titular do direito recebe o bem sem qualquer vício original, pois não há qualquer vínculo entre o atual proprietário e o anterior<sup>172</sup>.

No direito brasileiro, há previsão de diversas espécies de usucapião, como a usucapião ordinária, a usucapião extraordinária, a usucapião especial.

A usucapião ordinária está prevista no artigo 1.242 do Código Civil, o qual estabelece que adquire a propriedade do imóvel aquele que contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé o possuir por dez anos.

O prazo de dez anos será reduzido para cinco anos se o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base em registro constante em cartório, que foi cancelado posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social ou econômico<sup>173</sup>.

Para que sejam atendidos os requisitos da usucapião ordinária, devem estar presentes:

- a posse mansa, pacífica e ininterrupta, com ânimo de dono;
- o cumprimento do prazo legal;
- o justo título;
- a boa-fé.

A posse apta a conceder o direito à usucapião é a que contém características específicas, isto é, a posse justa, mansa, pacífica, contínua e com ânimo do titular do direito real.<sup>174</sup>

A posse não deve ser confundida com a mera detenção, que é um exercício da posse, de modo precário, em nome de terceiros.<sup>175</sup>

Desse modo, ficam excluídas as posses decorrentes de contrato de aluguel, comodato, ou a posse exercida pela condição de trabalho em favor de terceiros.

A posse mansa, pacífica e contínua é caracterizada por ser sem intervalos, contestação ou oposição por terceiros.

Ademais, o bem deve ser passível de usucapião e deve ser comprovada a duração da posse por determinado lapso temporal<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 146.

<sup>173</sup> Cf. Código Civil, art. 1.242, Parágrafo Único.

<sup>174</sup> BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião Administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978850263699-6, p. 36.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>176</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 147.

De acordo com o artigo 1.208 do Código Civil, o tempo de posse adquirida, de forma violenta ou clandestina, somente é considerado após a cessão da violência ou da clandestinidade.

O possuidor não precisa ter sempre a apreensão física direta da coisa, como manter domicílio ou residência no local, porém, é necessário que exerça os atos possessórios sobre o bem, dando destinação econômica.<sup>177</sup>

Com relação ao justo título, o STJ entende que “deve-se compreender o ato ou fato jurídico que, em tese, possa transmitir a propriedade, mas que, por lhe faltar algum requisito formal ou intrínseco, não produz tal efeito jurídico”.<sup>178</sup>

O requisito da boa-fé está mais relacionado com o estado de consciência de quem está adquirindo o direito pretendido, sem que tenha conhecimento do vício que impede a aquisição do direito à propriedade.<sup>179</sup>

Com relação ao prazo, este é de 10 anos, período em que deve ser provada a posse contínua, podendo ser reduzido para 5 anos, caso tenha ocorrido registro imobiliário, cancelado posteriormente à aquisição, exigindo-se também neste caso, para que o prazo seja contado de forma reduzida, que o pretendente ao direito de usucapião tenha estabelecido no imóvel a sua moradia ou que tenha realizado investimentos de caráter social ou econômico no imóvel.

Outra modalidade de usucapião, a extraordinária, está prevista no artigo 1.238 do Código Civil, e possui como requisitos a posse por quinze anos, sem interrupção ou oposição, independentemente de justo título ou boa-fé.

Esse prazo poderá ser reduzido para dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo<sup>180</sup>.

Diferente da usucapião ordinária, não há necessidade de que estejam presentes os requisitos de justo título ou a boa-fé.

Para o fim de contar o tempo exigido para a posse, de acordo com o Código Civil, o possuidor pode somar a sua posse com a de seus antecessores, desde que todas sejam contínuas, pacíficas e para fins da usucapião ordinária, com justo título e boa-fé.

A Constituição Federal Brasileira prevê ainda a usucapião especial, que pode ser urbana ou rural<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> BRANDELLI, Leonardo. *op. cit.*, p. 37.

<sup>178</sup> REsp 652449/SP. Recurso Especial 2004/0099113-4, Relator(a): Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, DJe 23-3-2010.

<sup>179</sup> BRANDELLI, Leonardo. *op. cit.*, p. 41.

<sup>180</sup> Cf. Código Civil, art. 1.238, Parágrafo Único.

<sup>181</sup> Cf. Constituição Federal, arts. 182 e 191.

A usucapião especial rural tem como requisito a posse por cinco anos ininterruptos, sem oposição, de área rural de até cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano<sup>182</sup>.

A usucapião especial urbana tem como requisito a posse por cinco anos ininterruptos, sem oposição, de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a como moradia própria ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano<sup>183</sup>.

A lei estabelece o limite máximo do tamanho da área, em que o imóvel rural ou urbano deve ter para fins do reconhecimento desse tipo de usucapião, porém, não é exigido o cumprimento de área mínima, ou fração mínima estabelecida por lei federal ou por lei específica municipal, bastando que se possibilite a utilização da área para o fim previsto na constituição, como a moradia.<sup>184</sup>

Ressalta-se o caráter social deste tipo de usucapião “especial”, pois se pretende favorecer as pessoas mais carentes ou com menor poder aquisitivo, o que fica claro com o estabelecimento do tamanho máximo do imóvel, bem como com a exigência de que o pretendente ao benefício não seja proprietário de outro bem imóvel rural ou urbano.

A Lei n.º 10.257/2001 prevê, em seu artigo 10, a usucapião coletiva, sendo uma espécie de usucapião especial urbana, para os casos em que determinada população tenha composesse de certo imóvel, por período mínimo de 5 anos, em área superior a 250 metros quadrados, em que não seja possível individualizar a área possuída por cada um.

Há ainda previsão de aquisição por usucapião daquele que, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, exercer a posse direta por dois anos ininterruptamente, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, desde que utilize o bem para sua moradia ou de sua família<sup>185</sup>.

Essa previsão visa proteger o cônjuge ou companheiro que tenha permanecido no lar, beneficiando também toda a família que habita no local.

A aquisição por usucapião pode ser requerida ao juiz que a declare por sentença e a sentença declaratória constitui título hábil para registro no Cartório de Imóveis.

---

<sup>182</sup> Cf. Código Civil, art. 1.239.

<sup>183</sup> Cf. Código Civil, arts. 1.240.

<sup>184</sup> BRANDELLI, Leonardo. *op. cit.*, p. 46.

<sup>185</sup> Cf. Código Civil, arts. 1.240-A.

Como regra geral, os bens públicos são insuscetíveis de aquisição por usucapião, pois há previsão expressa de vedação nesse sentido (artigo 183, §3º e 191, Parágrafo Único, da CF/88).

Embora não seja possível a usucapião de bem público, é possível a usucapião do domínio útil do imóvel foreiro<sup>186</sup>, ainda que a propriedade pertença a ente público, pois o domínio útil foi cedido ao particular.

Em relação ao ordenamento jurídico português, o artigo 202º do Código Civil excluiu o domínio público do comércio jurídico e a Lei n.º 54, de 16 de Julho de 1913, ainda em vigor, admite a usucapião dos bens públicos de domínio privado do Estado ou de outras pessoas coletivas públicas<sup>187</sup>.

#### **4.3.8. Usucapião extrajudicial**

O Código de Processo civil brasileiro, Lei n.º 13.105/2015, acrescentou o artigo 216-A na Lei 6015/73 – Lei de Registros públicos, possibilitando o reconhecimento de usucapião de forma extrajudicial.

Antes, o processo só era admitido no âmbito do Poder Judiciário, o que poderia ocasionar a demora de anos até a obtenção do título de propriedade.

De acordo com o artigo mencionado, sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado e instruído com documentos.

O Oficial de Registro de imóveis detém a atribuição de presidir e decidir o processo administrativo de usucapião, não havendo necessidade de homologação judicial, pois é referente a direitos patrimoniais disponíveis, e que dispensa, assim, a intervenção judicial, bem como a do Ministério Público.<sup>188</sup>

Os documentos exigidos pela lei são (artigo 216-A da Lei n.º 6.015/73):

- a ata notarial lavrada pelo tabelião de notas da localidade do imóvel, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores;

---

<sup>186</sup> De acordo com o Acórdão do TJSP - AC 0002480-60.2012.8.26.0347, “ainda que se admita que a posse da apelada é marcada pelo aludido caráter foreiro, contraria o bom senso e a razoabilidade se admitir que a enfiteuse constitua empecilho ao reconhecimento da usucapião”.

<sup>187</sup> De acordo com o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 07-02-2012 (<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/6c6335240c5f02d2802579b100392bfe>) : “3. A Lei n.º 54 de 16 de Julho de 1913 mantém-se em vigor, não tendo sido revogada pelo artigo 3.º da lei preambular do Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966), face à sua natureza administrativa e ao disposto no artigo 1304.º do referido Código, sendo usucapíveis as coisas que se encontrem na ‘titularidade privada’ do Estado, desde que, para além dos restantes pressupostos, tenha decorrido um acréscimo de 50% na duração do prazo prescricional aquisitivo.”

<sup>188</sup> BRANDELLI, Leonardo. *op. cit.*, p. 46.

- a planta e o memorial descritivo do imóvel, assinados por profissional legalmente habilitado;
- a assinatura de anuência dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo (se houver);
- a anuência dos titulares de direitos sobre os imóveis confinantes, ou a notificação destes, para que estes se manifestem, com o fim de evitar que haja prejuízos a terceiros;
- as certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;
- os comprobatórios da posse.

Os documentos comprobatórios da posse são aqueles que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo desta posse, tais como, documentos de aquisição do imóvel, pagamento de contas, pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Os entes públicos, União, Estado e Município, deverão ser notificados para manifestação, com o fim de evitar o reconhecimento do direito em áreas públicas e em áreas que não estejam destinadas a projetos de habitação ou áreas de interesse nacional.

Com o fim de assegurar que não haja prejuízo a terceiros, deverá ser publicado edital em jornal de grande circulação, para que qualquer interessado possa se manifestar antes da decisão do Oficial Registrador.

Caso haja regulamentação da Corregedoria do Tribunal do Justiça do Estado respectivo, o edital poderá ser publicado de forma eletrônica, o que agiliza ainda mais o processo.

O Registrador poderá fazer diligências no local, com o fim de sanar qualquer dúvida ou pendência existente no processo.

Caso não haja pendências, nem impugnações impeditivas ao reconhecimento da propriedade, o Oficial emitirá decisão favorável de reconhecimento da usucapião e abrirá matrícula para o imóvel em nome do requerente.

Caso o processo tenha alguma pendência, o Oficial negará o pedido, o que não impedirá o acesso do interessado ao Poder Judiciário, para requerer o reconhecimento da usucapião.

A usucapião extrajudicial traz como vantagens:

- a facilitação do procedimento, permitindo o reconhecimento da propriedade ao particular, sem que se necessite do ingresso de ação judicial;
- a redução de custos;
- a redução do tempo do processo.

Esse instrumento tem sido cada vez mais utilizado no Brasil e é um importante meio para regularização de posses, concedendo o título de propriedade para aqueles que atenderem aos requisitos da lei.

A decisão que reconhece a usucapião é declaratória, bem como o registro efetuado no cartório de registro de imóveis.

#### **4.3.9. Desapropriação**

Desapropriação é uma das formas de intervenção do Estado, em que o ente estatal transfere para si a propriedade alheia, com fundamento no interesse público, após o devido processo legal.<sup>189</sup>

O direito brasileiro prevê a desapropriação na Constituição Federal, no Decreto-Lei 3.365, de 21/06/1945, que prevê a desapropriação por utilidade pública<sup>190</sup> e na Lei 4.132, de 10/09/1962, que prevê a desapropriação por interesse social.

De acordo com a Constituição Federal, a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição<sup>191</sup>.

Existindo interesse público envolvido, o bem poderá ser desapropriado por qualquer um dos entes estatais, União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, que detém a competência administrativa para promover a desapropriação.<sup>192</sup>

Esclarece-se que todos os entes podem desapropriar bens, mas a competência para legislar sobre o assunto é exclusiva da União, conforme artigo 22, II, da CF/88.

Conforme estabelece o Decreto-Lei 3.365/1945, a desapropriação por utilidade pública pode ocorrer para a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência, bem como para a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a execução de planos de urbanização, o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais.

A Lei 4.132/1962 estabelece como interesse social:

---

<sup>189</sup> OLVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.*, p. 657.

<sup>190</sup> A expropriação por utilidade pública encontra-se regulada, em Portugal, no Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, e alterada pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro. De acordo com o artigo 1.º do referido código, "Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código".

<sup>191</sup> Cf. Constituição Federal, art. 5º, XXIV.

<sup>192</sup> OLVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.*, p. 658.

- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- a construção de casa populares.

Dessa forma, a desapropriação é um instrumento que poderá ser utilizado para auxiliar projetos de regularização fundiária.

O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado<sup>193</sup>.

Regra geral, as desapropriações de imóveis urbanos serão efetuadas com prévia e justa indenização em dinheiro, contudo, há a possibilidade de lei municipal exigir de proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de, sucessivamente:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e
- 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 real valor da indenização e os juros legais<sup>194</sup>.

Uma das desvantagens desse instituto é o alto custo da sua utilização, pois, como a área a ser regularizada é de propriedade privada, muitas vezes envolverá o pagamento de indenizações e a necessidade de processo judicial, se não houver acordo com o proprietário.

Em áreas onde se verifica a existência de conflitos de posse e de propriedade, a desapropriação ganha utilidade, pois não seria cabível a utilização do processo de usucapião, em razão da oposição à posse, bem como as disputas judiciais seriam quanto ao legitimado para receber a indenização<sup>195</sup>.

A desapropriação é um instrumento importante, considerando a escassez de terras disponíveis para implantação dos projetos de regularização fundiária e, apesar da unidade concedida ao beneficiário nem sempre ser a que ele ocupava, poderá trazer uma moradia adequada e a segurança na posse.

---

<sup>193</sup> Cf. Lei 4.132/1962, art. 3º.

<sup>194</sup> Cf. Constituição Federal, art. 182.

<sup>195</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 165.

É comumente utilizada sempre que há interesse público envolvido na área privada, como para os casos de construção de escolas, cemitérios, hospitais e outros serviços públicos de interesse da comunidade.

#### **4.3.10. Do direito real de laje**

O direito brasileiro trouxe a possibilidade de reconhecimento de direito real de laje, que é o direito de adquirir a propriedade sobre a superfície superior ou inferior de uma construção-base<sup>196</sup>.

Espera-se com este instrumento, pacificar as situações já consolidadas, no intuito de efetivar o direito social à moradia.<sup>197</sup>

O direito de laje surgiu dos usos e costumes, principalmente ocorrido nas favelas, de cessão do espaço situado na parte superior da unidade habitacional, pelo ocupante de uma moradia a terceiros, permitindo que estes construam para si outra moradia independente.<sup>198</sup>

Esse direito foi previsto primeiro na Medida Provisória n.º 759/2016 e após, na Lei n.º. 13.465/17, que foi regulamentada pelo Decreto n.º 9.310/2018.

Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.

A constituição do direito real de laje tem como exigência que as unidades imobiliárias na superfície superior ou inferior da construção-base tenham acessos independentes.

Não é raro esse tipo de construção no Brasil, que é uma extensão física do prédio existente, corriqueiramente destinada à moradia e que enseja, inclusive, a possibilidade de aquisição por usucapião<sup>199</sup>.

As despesas necessárias à conservação e à fruição das partes que sirvam a todo o edifício e o pagamento dos serviços de interesse comum serão divididos entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, conforme estipulado em contrato.<sup>200</sup>

No caso de alienação de quaisquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, exceto se o contrato dispuser de modo diverso<sup>201</sup>.

---

<sup>196</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 58.

<sup>197</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. op. cit., p. 99.

<sup>198</sup> BEZERRA, Regina lara Ayub. op. cit., p. 130.

<sup>199</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. op. cit., pp. 94-95.

<sup>200</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 60.

<sup>201</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 61.

Para o reconhecimento do direito de laje na Reurb, deverá ser comprovado que a unidade imobiliária é estável.<sup>202</sup>

Este foi um instrumento criado para fins de atendimento da necessidade do ser humano de proteção, pois o abrigo físico é instintivamente buscado para resguardar a própria sobrevivência perante os perigos externos que possam ameaçar o indivíduo.<sup>203</sup>

#### **4.3.11. Do condomínio de lotes**

A Lei n.º 13.465/2017 criou duas modalidades de condomínio, o condomínio urbano simples, que trataremos adiante, e o condomínio de lotes.

Dessa forma, atualmente, a legislação brasileira prevê as seguintes possibilidades de condomínio:

- condomínio tradicional (artigo 1.314 do Código Civil);
- condomínio edilício (artigo 1.331 do Código Civil);
- condomínio de lotes (artigo 1.358-A do Código Civil); e
- condomínio urbano simples (artigos 61 e seguintes da Lei n.º 13.465/2017).

Um condomínio existe quando há copropriedade sobre determinado bem.

No condomínio tradicional, existem frações ideais sobre um bem, que são de propriedade de mais de uma pessoa, que dividem o domínio e as responsabilidades sobre a coisa (bem móvel ou imóvel).

Um tipo de condomínio muito comum é o condomínio edilício, que disciplina a organização arquitetônico-jurídica, consistente em imóveis com áreas de propriedade exclusiva dos condôminos e áreas comuns.<sup>204</sup>

Nas áreas de propriedade exclusiva, também chamadas de unidades autônomas, estão os apartamentos dos prédios e nas áreas de propriedade comum, estão o hall de entrada, a área de lazer, corredores, sendo que quem adquire a área privativa também adquire uma fração ideal da parte comum.

O condomínio de lotes é bastante semelhante ao condomínio edilício e é caracterizado pela divisão de um terreno em unidades imobiliárias, em que os condôminos possuem uma parte como propriedade exclusiva e outra parte como propriedade em comum com outros condôminos (artigo 1.358-A, do Código Civil).

---

<sup>202</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 63.

<sup>203</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. op. cit., p. 98.

<sup>204</sup> OLIVEIRA, Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017 : *O condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado*. Senado Federal, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532794> >. Acesso em: 09/05/2021

O Código Civil passou a permitir essa criação de condomínio que será composto por lotes, os quais estarão necessariamente vinculados a uma fração ideal das áreas comuns, em proporção a ser definida no ato de instituição.

A diferença entre um loteamento comum e o condomínio de lotes, é que, neste último, as ruas, as praças e as demais áreas de uso comum não são transferidas à propriedade do Município, mas continuam sendo propriedade privada, pertencente aos titulares do lote de acordo com a respectiva fração ideal.<sup>205</sup>

Até a publicação da Lei n.º 13.465/2017, na criação de loteamentos, as ruas, praças, calçadas, e outros bens ficavam sob domínio público e não poderiam ser atribuídos como de propriedade comum de particulares, ao contrário do que acontece quando se tem um condomínio edilício.<sup>206</sup>

Todavia, essa situação de condomínio de lotes (ou loteamentos fechados) já era bastante comum no Brasil, porém, de maneira informal, pois não havia previsão legal para sua regularização.

Com a alteração legislativa, agora os núcleos urbanos informais consolidados, constituídos na forma de condomínio de lotes, poderão ser objeto de Reurb<sup>207</sup>.

Na Reurb, o objetivo é a regularização da situação do condomínio, sendo que cada edificação já existente poderá ser regularizada em momento posterior.

As novas edificações já deverão obedecer ao previsto na legislação urbanística e edilícia.

#### **4.3.12. Dos conjuntos habitacionais**

O Decreto n.º 9.310/2018 considera como conjuntos habitacionais aqueles que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado<sup>208</sup>.

Conjuntos habitacionais são casas ou moradias construídas em determinada região, com características semelhantes de construção, geralmente pertencentes a programas habitacionais.<sup>209</sup>

Os conjuntos habitacionais são mais um instrumento de efetivação da regularização fundiária urbana e podem ser constituídos de parcelamento de solo com unidades habitacionais isoladas, em condomínio horizontal ou vertical.

---

<sup>205</sup> OLIVEIRA, Eduardo Elias de. op. cit.

<sup>206</sup> OLIVEIRA, Eduardo Elias de. op. cit.

<sup>207</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 66.

<sup>208</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 67.

<sup>209</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. op. cit., p. 130.

Busca-se a titulação da unidade habitacional em favor dos ocupantes reconhecidos ou, ainda, em favor do ente público, quando forem identificadas obrigações pendentes durante o processo de regularização<sup>210</sup>

De acordo com o artigo 59, da Lei n.º 13.465/2017, podem ser regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido construídos para alienação de unidades prontas, edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.

O objetivo deste instrumento foi o de abranger na regularização fundiária urbana todos os assentamentos irregulares, dentre os quais se incluem os conjuntos habitacionais, em que os ocupantes não possuem titulação, independentemente de terem sido criados por ente público ou por particular, de forma clandestina.<sup>211</sup>

#### **4.3.13. Do condomínio urbano simples**

O condomínio urbano simples foi criado com o objetivo de facilitar a regularização de imóveis em condomínio, que são aqueles que possuem a utilização de partes do imóvel de forma compartilhada.

O compartilhamento da propriedade de bem imóvel pode ser caracterizado por inúmeras casas no mesmo terreno, ou por uma única casa com cômodos utilizados de forma privativa e outros de forma coletiva, ou ainda, pela conjugação dessas duas situações no mesmo espaço.<sup>212</sup>

Esse instrumento é utilizado quando no mesmo terreno contiver construções de casas diversas ou, construções de casas com cômodos individualizados, utilizados por pessoas diversas, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos locais, devendo discriminar, na matrícula do imóvel, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas e para as unidades entre si.<sup>213</sup>

Foi criado para regularizar o núcleo urbano informal, principalmente com relação à população de baixa renda, porém, nada impede que este tipo de imóvel também seja utilizado para fins de repúblicas estudantis, consultórios médicos, odontológicos, entre outras destinações.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos Habitacionais Segundo a Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 131.

<sup>211</sup> Ibidem, p. 130.

<sup>212</sup> FREITAS, Daniela; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. A Nova Espécie de Condomínio Criada pela Lei 13.465/17: Condomínio Urbano Simples. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 188.

<sup>213</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 69.

<sup>214</sup> FREITAS, Daniela; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. op. cit., p. 191.

Não são considerados condomínio urbano simples o direito real de laje, as edificações a que se refere a Lei n.º 4.591, de 1964, os condomínios que possuem vias internas para acesso as unidades imobiliárias autônomas, bem como os condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes<sup>215</sup>.

A Lei n.º 13.465/2017 trouxe a dispensa de alguns documentos para a sua regularização, como a convenção de condomínio, que poderá ser substituída por um contrato entre as partes.

Para a instituição do condomínio urbano simples deverão ser apresentados no cartório de registro de imóveis:

- o projeto de regularização aprovado;
- a planta simples de cada lote, com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas à edificação, se houver, e das unidades autônomas, acompanhada de memorial descritivo simplificado;
- a informação da fração ideal atribuída a cada unidade autônoma, relativamente ao terreno e às partes comuns;
- a finalidade das unidades autônomas e o cálculo das áreas das edificações ou dos lotes, com discriminação da área global e da área das partes comuns, quando houver;
- indicação da metragem de área construída ou da metragem de cada lote, para cada tipo de unidade<sup>216</sup>.

Será aberta uma matrícula individualizada (registro) para cada unidade autônoma, ou seja, para as casas construídas dentro do mesmo terreno ou para os cômodos autônomos de propriedade exclusiva de seus moradores, que terá também, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das partes comuns, representadas em forma de percentual.<sup>217</sup>

Os benefícios deste instrumento são:

- regularização da área junto ao Município e perante o Cartório de Registro de Imóveis;
- cobrança de tributos de forma individualizada, de acordo com o devido por cada proprietário;
- fomento da circulação de riqueza, pois os proprietários poderão alienar seus imóveis dentro do sistema registral;
- possibilidade de conceder a unidade autônoma em garantia.<sup>218</sup>

Acrescentamos, ainda, como benefício, o aumento da arrecadação de impostos pelo Município, com a possibilidade de venda formal dos imóveis.

---

<sup>215</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 69, §2º.

<sup>216</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 71.

<sup>217</sup> FREITAS, Daniela; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. op. cit., p. 190.

<sup>218</sup> FREITAS, Daniela; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. op. cit., p. 190.

O pagamento de impostos permite que o Município promova melhorias em benefício dos seus habitantes.

#### **4.3.14. Da arrecadação de imóveis abandonados**

Os imóveis urbanos privados abandonados, em que o titular não tenha intenção de efetuar a manutenção, podem ser arrecadados pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago<sup>219</sup>.

De acordo com o artigo 1.275 do Código Civil, a renúncia e o abandono de bens imóveis são causas da perda da propriedade.

Os termos abandono e renúncia são comumente utilizados sem precisão técnica na lei, sendo atos unilaterais de vontade dos titulares que causam a perda da propriedade.

A principal diferença é que a renúncia exige a manifestação expressa da vontade, em instrumento, e o seu registro, já o abandono não depende de qualquer formalidade, o titular simplesmente deixa o bem e não exerce os direitos e atos referentes à propriedade.<sup>220</sup>

A administração municipal deve agir sobre os bens imóveis urbanos abandonados e tal atuação é considerada como de interesse social e jurídico, pois possibilita a identificação desses imóveis, a arrecadação e a destinação que garanta o cumprimento da função social da propriedade, no uso e aproveitamento adequado do solo urbano.<sup>221</sup>

Os bens abandonados e renunciados, caso não caibam a outros titulares do direito, podem ter dois destinos: usucapião ou arrecadação.<sup>222</sup>

De acordo com o artigo 1.276 do Código Civil, o imóvel urbano abandonado, que não se encontre na posse de outrem, poderá ser arrecadado como bem vago, e, após três anos, passa a propriedade do Município ou do Distrito Federal.

O Código Civil considerou a presunção absoluta de abandono quando o proprietário, além de cessar os atos de posse, deixar de cumprir com os ônus fiscais (artigo 1.276, §2º, do Código Civil)

O artigo 64, da Lei nº 13.465/2017, contudo, trouxe o procedimento que deverá ser seguido pelo Poder Público para a arrecadação como bem vago dos imóveis

---

<sup>219</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 73.

<sup>220</sup> GRUBER, Rafael Ricardo; RINALDI, Giovanna Truffi. Abandono de Imóvel e Processo Administrativo de Arrecadação: Estudos das Inovações Legislativas e do Poder-Dever dos Municípios para a Máxima Efetividade da Função social do Imóvel Urbano. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 47.

<sup>221</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>222</sup> Ibidem, p. 48.

urbanos abandonados, possibilitando a presunção de abandono pelo titular, quando este tiver cessado os atos de posse sobre o imóvel e deixar de arcar com os ônus fiscais durante o prazo de 5 anos.

O artigo 64 da Lei n.º 13.465/2017 suprimiu a exigência de o imóvel “não estar na posse de outrem”, que era exigida no Código Civil, para a consideração de imóvel abandonado, permitindo que seja arrecadado o bem imóvel que esteja ocupado irregularmente por terceiro, salvo quando este tenha direito legítimo de permanência no imóvel.

A Lei também excluiu a presunção absoluta de abandono constante no Código Civil, e incluiu no procedimento a necessidade de notificação do proprietário, para que este se manifeste no prazo de 30 dias, interpretando seu silêncio como concordância à arrecadação (artigo 64, §2º, III e §3º, da Lei n.º 13.465/2017).

Este procedimento é relevante, pois os imóveis arrecadados poderão ser destinados a programas habitacionais, à regularização fundiária, à prestação de serviços públicos, ou, ainda, poderão ser concedidos a entidades com fins assistenciais, filantrópicos, educativos ou outro fim social<sup>223</sup>.

#### **4.3.15. Do loteamento ou do desmembramento**

No direito brasileiro, os loteamentos e desmembramentos devem obedecer a Lei 6.766 de 1979, sendo vedada a venda ou a promessa de compra e venda de unidades imobiliárias integrante de núcleo urbano informal ou de parcela de loteamento ou desmembramento que não cumpra os requisitos da lei<sup>224</sup>.

O parcelamento do solo urbano poderá ser efetuado mediante loteamento ou desmembramento (artigo 2º da Lei n.º 6.766/79).

O loteador é aquele que dispõe de sua propriedade para loteá-la, ou seja, dividi-la em glebas menores, chamadas de lotes, com o fim de oferecer no futuro para venda ao público.<sup>225</sup>

De acordo com o artigo 2º, §4º, da Lei n.º 6.766/79, o lote é o terreno atendido pela infraestrutura básica local e que possua dimensões que cumpram a área mínima, ou fração mínima, definida pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situa.

---

<sup>223</sup> Lei 13.465/2017, artigo 65 e Decreto 9.310/2018, artigo 74.

<sup>224</sup> Decreto 9.310/2018, artigo 75.

<sup>225</sup> SANTOS, Paulo Cesar Batista dos. Do Requerimento de Cancelamento do Loteamento Urbano por Sub-Rogação dos Direitos do Loteador Originário. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 193.

Loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação ou de logradouros públicos, bem como nos casos em que implique prolongamento, ampliação ou modificação no sistema viário existente (artigo 2º, §1º da Lei n.º 6.766/79).

O desmembramento também é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, porém, não implica abertura de novas vias ou alteração do sistema viário existente, aproveitando o já existente (artigo 2º, §2º da Lei n.º 6.766/79).

Para que um loteamento ou um desmembramento seja considerado regular, são necessários a aprovação da Prefeitura Municipal (artigo 12 da Lei n.º 6.766/79), o cumprimento das exigências de infraestrutura básica mínima definida em lei e o registro no Cartório de imóveis da circunscrição territorial onde o projeto é realizado.

Os loteamentos devem ter a seguinte infraestrutura básica (artigo 2º, §5º da Lei n.º 6.766/79):

- equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais;
- iluminação pública;
- esgotamento sanitário;
- abastecimento de água potável;
- energia elétrica pública e domiciliar; e
- vias de circulação.

Caso o parcelamento esteja situado nas zonas habitacionais consideradas por lei como de interesse social, os requisitos são um pouco mais flexíveis, exigindo, no mínimo (artigo 2º, §6º da Lei n.º 6.766/79):

- escoamento de águas pluviais;
- rede para o abastecimento de água potável;
- soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar; e
- vias de circulação.

A aprovação do loteamento pela Prefeitura Municipal permite o início da execução das obras e o registro no cartório imobiliário permite o início das vendas dos lotes.<sup>226</sup>

Caso o loteamento não atenda esses requisitos, de obtenção da autorização Municipal, registro no cartório imobiliário e atendimento à infraestrutura básica exigida, será considerado irregular.

Nestes casos de irregularidade, o Decreto n.º 9.310/2018 dispõe que o ente público pode notificar os responsáveis pelos núcleos urbanos informais consolidados, de interesse específico, para que, no prazo de noventa dias contados da publicação do decreto, prorrogável por igual período, a critério do ente público, protocolam o pedido

---

<sup>226</sup> SANTOS, Paulo Cesar Batista dos. op. cit., p. 196.

da Reurb-E acompanhado da documentação e dos projetos necessários, visando à sua análise e sua aprovação.

Caso o responsável não adote as providências para regularização, o próprio ente público poderá promover a Reurb-E, atribuindo as responsabilidades aos responsáveis pelo loteamento irregular.

#### **4.4. Principais dificuldades para implantação da Regularização Fundiária**

Um dos problemas que surgem nos programas sociais é a pressa do ente público em conceder os benefícios, que, com o intuito meramente político, muitas vezes atropela o processo de titulação e concede a posse dos imóveis aos indivíduos sem a devida concessão do título que os assegura.

A própria Administração cria uma situação de irregularidade ao promover a imissão na posse dos beneficiários de programas habitacionais sem a respectiva entrega do título e registro imobiliário, pois os procedimentos de confecção dos títulos, de colheitas de assinaturas e de registro, além das conseqüentes despesas, necessitam de certo tempo para finalização, o que caminha na contramão da pressa em transformar a entrega das chaves um evento político<sup>227</sup>.

Outro problema é a população beneficiada, nos casos de imóveis concedidos em programas habitacionais em locais diversos do primitivo, pois é frequente a transmissão do imóvel recebido a terceiros e o retorno para a localidade primitiva, pois naquela localização ou perto dela se encontram suas atividades geradoras de renda.<sup>228</sup>

É por esse motivo que o Poder Público deve priorizar a regularização fundiária ou a concessão de imóvel para moradia aos beneficiários nos próprios locais ou em local próximo ao que estes já estabelecem sua atual moradia.

A falta de conhecimento e envolvimento do Poder Público Municipal sobre a aplicação do procedimento de regularização fundiária também é um fator relevante.

O ente público municipal é o principal envolvido no processo e sem a sua participação, a aplicação da regularização se torna inviável.

Soma-se a isso, o desconhecimento da população sobre o processo da Reurb e quem são os seus responsáveis, a falta de informação sobre os direitos existentes e regulamentados, sendo que este problema que está intimamente ligado com o déficit da educação.

---

<sup>227</sup> BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *op. cit.*, p. 126.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 126.

Ademais, existem discussões doutrinárias quanto à inconstitucionalidade de alguns de seus instrumentos, como sobre a possibilidade de doação de imóveis públicos aos particulares, pela legitimação fundiária, pois para alguns autores, essa situação não se compatibilizaria com os ditames da Constituição Federal.<sup>229</sup>

Os custos envolvidos no processo de regularização fundiária também são vistos como um empecilho, como a demarcação urbanística, que envolve a elaboração do georreferenciamento da área total a ser regularizada e de cada imóvel individualmente beneficiado (medição do imóvel por instrumentos técnicos de engenharia), bem como a elaboração de memoriais descritivos e a planta dos imóveis.

Essa é uma crítica bastante comum entre os gestores públicos, que dispõem de poucos recursos financeiros, ou até mesmo caixas deficitários, o que os impede de fazer novos compromissos que envolvam dinheiro.<sup>230</sup>

Em relação à demarcação urbanística, esta não é obrigatória e competirá ao Poder Público encontrar outra forma para atingir o mesmo resultado no que se refere à exata determinação das dimensões do núcleo urbano informal a ser regularizado.<sup>231</sup>

Este problema se agravou ainda mais com a pandemia do COVID-19 que aumentou os gastos públicos de todos os entes públicos com despesas de saúde e vacinação.

Algumas soluções podem afastar essa dificuldade encontrada como a pactuação de Convênios entre o Município e faculdades de engenharia, o que ocorre nos Municípios de Bom Jesus da Lapa/BA e Serra do Ramalho/BA;

A concessão de gratuidade em registros públicos pode levar a inviabilidade na execução do procedimento por alguns cartórios, que não dispõem de recursos para contratação de colaboradores, com o fim de proceder o registro da titulação.

Outra dificuldade é quanto aos investimentos para as infraestruturas e equipamentos públicos, instalação de energia elétrica, saneamento básico, asfalto, praças públicas que necessitam de apoio do Poder Público e fontes de financiamento.

Nesse ponto, o Poder Público pode ter o apoio dos particulares que serão os beneficiários da regularização, bem como pode chamar à responsabilidade aqueles que deram causa ao problema.

Entretanto, a falta de punição das condutas ilegais, a conivência dos políticos com os loteadores que não cumprem as normas existentes, a ausência de fiscalização dos entes públicos com o fim de inibir a criação de novos assentamentos irregulares, são fatores que agravam o problema da irregularidade fundiária, aumentando cada vez

---

<sup>229</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019, p. 184.

<sup>230</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *op. cit.*, p.27.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p.27.

mais as áreas a serem regularizadas e incentivando o aumento desse problema público, e que se torna cada vez mais de difícil e onerosa solução.

A participação e o envolvimento dos entes públicos, como o Prefeito, juízes, promotores de justiça, registradores de imóveis, presidentes de associação, engenheiros, advogados e o envolvimento da sociedade civil, na Comissão de regularização fundiária do Município, pode trazer benefícios e auxiliar no desenvolvimento e na conclusão mais efetiva e célere do processo.

## 5. UM COMPARATIVO ENTRE BRASIL E PORTUGAL

Portugal, como o Brasil, possui importantes instrumentos regulatórios do Direito à Habitação, dentre os quais, podemos destacar a Constituição Portuguesa de 1976, a Lei de Bases da Habitação (LBH) – Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, com entrada em vigor em 1 de outubro de 2019 e o Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, que adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do IHRU, I.P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

Portugal também possui como centro de sua Constituição o princípio da dignidade da pessoa humana e aplica o princípio da função social da propriedade<sup>232</sup>, embora este último princípio não esteja expressamente previsto<sup>233</sup>.

Como se pode ler num Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 5 de fevereiro de 2015<sup>234</sup>, “II - O direito de propriedade, consagrado constitucionalmente, bem como na DUDH (art. 17.º), não é garantido em termos absolutos, mas sim, atendendo à sua função social, dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da CRP”.

É previsto na Constituição que os direitos fundamentais nela expressos não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de direito internacional, e, neste ponto, há conexão com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que vinculou o país desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o que ocorreu em 2009.<sup>235</sup>

A LBH considera como função social da habitação o uso efetivo para fins habitacionais de imóveis ou frações com vocação habitacional, e para esse fim, os bens dessa natureza detidos por entidades públicas ou privadas participam na prossecução do objetivo nacional de garantir a todos a habitação condigna<sup>236</sup>.

Para garantir essa função social, o Estado recorre principalmente ao patrimônio edificado público, mobilizado para programas habitacionais destinados ao arrendamento.

---

<sup>232</sup> RAMOS, José Luís Bonifácio. *Manual de Direito Reais*. Lisboa: AAFDL Editora, 2017, pp. 305-313.

<sup>233</sup> ASCENSÃO, Oliveira José de. *Direito Civil: Reais*. 5ªed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

<sup>234</sup> STJ, 05-Fev.-2015 (Granja da Fonseca), 742/10.2TBSJM.P1.S1, ECLI:PT:STJ:2015:742.10.2TBSJM.P1.S1.59

<sup>235</sup> ALVES, Dora Resende. *Os Direitos Sociais na Constituição Portuguesa: Sua Conexão com o Direito da União Europeia*. Revista Júris. São Luís, n.º 10, ano III, dez. 2017. ISSN: 2357-7940. p. 16.

<sup>236</sup> Lei n.º 83/2019, art. 4º.

Citamos o Acórdão do Tribunal Constitucional Português n.º 421/2009 que reconheceu não ser inconstitucional o instrumento de política urbana da “venda forçada” dos imóveis que não estejam a cumprir sua função social.<sup>237</sup>

Esse instrumento de venda forçada foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, que trata do Regime Jurídico de Reabilitação Urbana<sup>238</sup> e demonstra uma forma prática de exigência da função social da propriedade.

A Constituição da República Portuguesa consagra em seu artigo 9º<sup>239</sup>, que são tarefas fundamentais do Estado a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais.

Dispõe ainda como tarefa fundamental a proteção e valorização do património cultural do povo português, a defesa da natureza e do ambiente, a preservação dos recursos naturais e o asseguramento de um correcto ordenamento do território.

Já o artigo 65º estabelece o direito à habitação adequada, com condições de higiene e conforto que preserve a privacidade familiar<sup>240</sup>.

O Acórdão n.º 130/92 do Tribunal Constitucional<sup>241</sup> considera, a propósito do referido artigo, que é reconhecido “a todos os cidadãos o direito a uma morada decente, para si e para a sua família”, adequada ao número de membros, de forma a preservar a intimidade de cada um e a privacidade da família no conjunto, com ambiente físico são e que ofereça os serviços básicos à família e à comunidade.

---

<sup>237</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão 421/2009 do TCP*. [consult. 27 fev. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090421.html>> e publicado no Diário da República n.º 170/2009, Série II, de 2009-09-02.

<sup>238</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. "Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas?". *Revista Questões Atuais de Direito Local*, 25, 2020, pp. 115-127.

<sup>239</sup> CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. II, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 2004, p. 496.

<sup>240</sup> Dispõe esta norma que:

“1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;

b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;

c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;

d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.”

Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra: Almedina, 1991, pp. 680 – 682.

<sup>241</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão nº 130/92*. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920130.html>>.

Referido artigo consta no Capítulo II do Título III atinente aos Direitos e deveres econômicos, sociais e culturais.

Esse artigo estabelece que, para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social, trazendo a consagração do dever social imposto ao Estado de garantir a satisfação do direito à habitação.

Para a LBH, uma habitação condigna deve possuir dimensão e número de divisões adequadas aos seus residentes, soluções de abastecimento de água, saneamento e energia disponíveis, garantir condições de higiene, salubridade, conforto, segurança e acessibilidade.

Além do que já foi mencionado, a habitação deve preservar a intimidade das pessoas e a privacidade familiar, garantindo quartos de dormir diferenciados e instalações sanitárias que evitem risco de promiscuidade.

A habitação também deve buscar a sustentabilidade ambiental, a eficiência energética, a segurança contra incêndios e o reforço da resiliência sísmica dos edifícios e privilegiam as necessidades de evolução dos agregados familiares e das comunidades<sup>242</sup>.

Deve haver uma colaboração com as regiões autónomas e autarquias locais para a construção de habitações económicas e sociais.

Há a previsão de estímulo a construções privadas, acesso à moradia própria ou arrendada.

O governo deve ainda incentivar as atuações das comunidades locais em prol da solução do problema habitacional.

A Constituição portuguesa traz também a preocupação quanto à renda das famílias que possibilitem o acesso à habitação própria.

O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais devem definir as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procederem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

De forma diversa do que ocorria no passado, preocupa-se com o aumento indiscriminado das transformações dos solos rústicos em solos urbanos, instituindo um novo sistema de classificação do solo, que opta por uma lógica de efetiva e adequada

---

<sup>242</sup> Lei n.º 83/2019, art. 9º.

afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado, eliminando-se a categoria operativa de solo urbanizável.

Essa preocupação, de expansão da área urbana para a áreas rústicas, ainda não está tão presente no Brasil, o que pode decorrer do tamanho da extensão territorial deste país.

Além disso, em Portugal, está ocorrendo uma mudança de paradigma no que se refere ao urbanismo, que tem buscado a contenção e reabilitação dos perímetros e requalificação dos espaços públicos, no lugar da busca de sua expansão<sup>243</sup>.

Neste ponto, Portugal está mais avançado do que o Brasil, em que ainda há a previsão de crescimento da zona urbana, com legislações ainda existentes relacionadas às zonas de expansão urbana.

A reclassificação do solo para urbano fica limitada ao estritamente indispensável e desde que seja sustentável do ponto de vista económico e financeiro, e traduz uma opção de planeamento necessária, devidamente programada, que deve ser objeto de contratualização.

A transformação de solos rústicos em urbanos passa a depender de indicadores demográficos e dos níveis de oferta e procura do solo urbano, bem como da demonstração da sustentabilidade económica e financeira dessa transformação.

Devem haver prazos definidos para a execução da operação urbanística, que se ultrapassado pode caducar a classificação de solo urbano.

Ademais, essa reclassificação implica a assunção contratual dos encargos urbanísticos da operação e do cumprimento dos prazos de execução previstos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos na operação.

Ainda que demonstrada a viabilidade económica na transformação do solo rústico em solo urbano, o direito de construir só se adquirirá com a aprovação da programação e com o cumprimento dos ónus urbanísticos estabelecidos contratualmente.

Há uma preocupação com o ordenamento do território, de modo a viabilizar uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem<sup>244</sup>.

Incumbe ao Estado criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico.

---

<sup>243</sup> TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. *O Regime Excepcional da Reabilitação Urbana – Tendência ou Excepcionalidade?*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo). Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto – Campus da Foz, Porto, 2015, p. 13.

<sup>244</sup> Constituição da República portuguesa, art. 66.

Compete ainda o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações, bem como a promoção, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida humana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas.

A LBH estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na garantia desse direito a todos os cidadãos<sup>245</sup>.

Referido documento prevê o direito à habitação em todo o território português para o indivíduo e sua família e proíbe qualquer forma de discriminação, seja decorrente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, situação económica, gênero, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde<sup>246</sup>.

O princípio da igualdade e a proibição da discriminação também está previsto no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

A LBH traz o conceito de unidades de convivência, assim entendidas como o conjunto de pessoas que partilham a habitação de forma habitual e permanente, sem economia comum e independentemente da relação existente entre si, gozam de proteção equivalente à das famílias<sup>247</sup>.

Com o cumprimento dessas previsões, fica atendido o princípio da Universalidade e também o da igualdade, sendo que a LBH prevê a possibilidade de medidas de discriminação positiva, quando for necessário.

Ademais, no referido instrumento, há previsão de medidas de proteção direcionada:

- aos jovens, com vistas à sua qualificação profissional, com o fim de assegurar sua autonomia e independência social e económica;
- aos cidadãos com deficiência, para garantir condições de acessibilidade nas habitações, espaços públicos e equipamentos de utilização coletiva;
- às pessoas idosas, para garantir habitação adequada e adaptada às suas condições de saúde e mobilidade, garantindo o respeito à sua autonomia pessoal, evitando o isolamento e a marginalização social;
- às famílias com menores, monoparental ou numerosas.

Percebe-se, desse modo, a preocupação legislativa com os grupos minoritários, que estão mais vulneráveis aos problemas sociais, como os mais frágeis socioeconomicamente, aqueles que se encontram em situação de risco ou sofrem de

---

<sup>245</sup> Lei n.º 83/2019, art. 1º.

<sup>246</sup> Lei n.º 83/2019, art. 2º.

<sup>247</sup> Lei n.º 83/2019, art. 8º, 2.

discriminação, ou ainda daqueles que encontram mais dificuldades de acesso ao mercado habitacional.

O principal agente responsável pela garantia do direito à habitação é o Estado, que deve programar e executar a política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que devem garantir o transporte e equipamentos sociais de forma adequada.<sup>248</sup>

A atuação do Estado por meio de políticas públicas não exclui ações da iniciativa privada, cooperativa e social, desde que atendam ao interesse geral.

As políticas públicas de habitação devem obedecer também ao princípio da sustentabilidade social, económica e ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis<sup>249</sup>.

A preservação do meio ambiente, assim como no Brasil, também não tem conseguido acompanhar o crescimento das cidades, o desenvolvimento económico e aos desejos de consumo das suas populações e, apesar de ter aumentado a consciencialização para a importância do meio que nos rodeia, somente a consciência do problema não foi suficiente<sup>250</sup>.

A conciliação entre ambiente, urbanismo e ordenamento do Território parece ainda não ter sido encontrada, apresentando momentos de prevalência de um desses fatores em detrimento de outro, como o favorecimento ao crescimento da cidade, sem a correspondente preservação do meio ambiente.

A partir da década de 70, Portugal viveu um período favorável ao crescimento do setor da construção, o que se deveu a ação de agentes públicos, como implementação de benefícios de acesso ao crédito, maior oferta de crédito imobiliário, redução de juros, o que foi somado à carência de oferta de imóveis no mercado<sup>251</sup>.

Contudo, antes mesmo da crise de 2008, o país já começou a demonstrar sinais de queda deste cenário de crescimento, com prorrogações de prazos de empréstimos, e créditos para aquisição de casa nova, mediante a venda do imóvel antigo<sup>252</sup>.

Com a chegada da crise de 2008, houve uma desvalorização generalizada do parque imobiliário, sem sinais de que haja uma fácil solução ou rápida reversão deste cenário.

As soluções para o problema imobiliário ainda são tímidas, ademais quando se busca a coexistência mais sadia entre o Ambiente, Urbanismo e Ordenamento do

---

<sup>248</sup> Lei n.º 83/2019, art. 3º.

<sup>249</sup> Lei n.º 83/2019, art. 3º.

<sup>250</sup> COUTINHO, Joana. *Ambiente, Urbanismo e Ordenamento do Território - Breve Análise do Ordenamento Jurídico Português*. Faculdade de Direito da Universidade do Porto: Porto. p. 3.

<sup>251</sup> TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. *op. cit.*, p. 11.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 12.

Território, e as adequações legislativas têm sido feitas após o impulso comunitário e mesmo assim com algumas deficiências<sup>253</sup>.

Neste cenário, convém destacar o Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, atualmente revogado, que aprovou o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental, sendo um instrumento fundamental para a política de desenvolvimento sustentável.

O Decreto-Lei n.º 69/2000 definiu a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) como um “instrumento de carácter preventivo da política do Ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise das possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e propostas de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação”.

Em razão da codificação efetuada sobre a matéria pela Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que revogou a Diretiva n.º 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, e passados mais de sete anos sobre a última alteração significativa ao regime, pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, considerou o Governo a necessidade de introduzir-lhe diversas alterações, com as modificações introduzidas a nível procedimental.

Foi publicado então o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, que estabelece o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, atualizando conceitos, revisando as etapas e procedimentos, reduzindo os prazos e clarificando as competências das diferentes entidades intervenientes no Âmbito do Regime Jurídico de AIA.

A Avaliação de Impacte Ambiental é aplicável aos projectos passíveis de provocar danos no ambiente, sejam estes públicos ou privados.

Os efeitos ambientais são calculados tendo em conta as possíveis alterações ambientais que poderão ocorrer caso o projecto avance, comparando com as condições ambientais e sociais que existirão na eventualidade do projecto não se realizar.

Os factores objecto de estudo são os recursos hídricos e qualidade da água, qualidade do ar, solos, geologia, diversidade biológica, património cultural, planeamento e gestão do território, clima, paisagem, componente social, entre outros.

A Avaliação de Impacte Ambiental compreende um processo composto por diversas etapas, desde a selecção dos projectos, definição do âmbito, elaboração do

---

<sup>253</sup> COUTINHO, Joana. *op. cit.*, p. 3.

estudo de impacto ambiental (EIA), apreciação técnica do EIA, decisão de impacto ambiental e avaliação posterior (pós-avaliação).

A Declaração de Impacte Ambiental (DIA), que pode ser favorável, condicionalmente favorável, ou desfavorável, possui carácter vinculativo e é a decisão emitida no âmbito da AIA sobre a viabilidade dos projectos submetidos a esse instrumento.

A etapa de Pós-Avaliação inclui o monitoramento, acompanhamento e auditorias tendo como objectivo garantir o cumprimento das condições prescritas na DIA e avaliar os impactes ambientais ocorridos, verificando a conformidade ambiental do projeto de execução, avaliando se as medidas adotadas estão sendo efetivas e determinando novas medidas necessárias.

A Avaliação de Impacte Ambiental precisa ser utilizada em sua amplitude e defendida pelo Governo e pelos cidadãos, pois é um meio de prevenção ao meio ambiente e de assegurar o desenvolvimento sustentável, porém, há previsão de dispensa do procedimento de AIA, total ou parcial, em circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas, mediante pedido do interessado e decisão dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e tutela do projeto.

Como instrumento que busca o Urbanismo e o Ordenamento Territorial, aliados à sustentabilidade ambiental, citamos também o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que dispõe sobre o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Este Decreto tem como fim recuperar imóveis de grandes centros urbanos, atuando como meio de conservação e proteção da própria cultura e história, além de preservar e valorizar a arquitetura dos edifícios existentes, porém, para a sua aplicabilidade, é necessário o apoio da população que deve participar ativamente e financeiramente no processo.

Busca-se a regeneração do local, a melhora das condições dos imóveis já edificados e dos espaços e equipamentos públicos, visando a preservação do patrimônio urbano e o avanço das condições funcionais das cidades, caminhos que se alinham ao encontro da sustentabilidade local.

A aplicação desse decreto pode reverter o estado de degradação de muitas habitações, especialmente no centro das cidades portuguesas.

O próprio Regime Jurídico da Reabilitação Urbana consagrado no Decreto-Lei n.º 307/2009 consagrou um conjunto de reformas nos procedimentos administrativos, com o fim de agilizar, flexibilizar e simplificar as operações urbanísticas em áreas de reabilitação urbana, tal como de edifícios ou frações, mesmo estando fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em

que se justifique essa intervenção como um modo a conceder-lhe características apropriadas que salvaguardem o seu desempenho e segurança.<sup>254</sup>

Todavia, em razão da situação socioeconômica de Portugal, foi editado o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, denominado por Regime Excepcional de Reabilitação Urbana (RERU), com vigência até abril de 2021, que dispensava do cumprimento de normas técnicas e instrutórias as obras de reabilitação urbana quando se encontrassem reunidas normas técnicas aplicáveis à construção, já que se direcionam para a nova construção e não para a reabilitação de edifícios construídos.<sup>255</sup>

Nesses casos, o técnico responsável pelo projeto deveria garantir, através da responsabilidade que lhe foi atribuída, de forma clara e fundamentada, que a dispensa de cumprimento de determinados preceitos legais que o RERU tipificou, não originará ou agravará a desconformidade com essas normas, ou deverá permitir a melhoria generalizada do estado do edificado<sup>256</sup>.

Com o fim da sua vigência, fica a dúvida quanto à necessidade de surgirem novas medidas excetivas para as situações que ainda permanecem irregulares, mesmo após a revogação desse Regime previsto no Decreto-Lei n.º 53/2014.

É de grande importância o envolvimento dos cidadãos na questão habitacional e de preservação do meio ambiente, sendo que esta participação é um dos princípios que devem ser perseguidos nas políticas públicas de habitação.

O desenvolvimento industrial que elevou o país ao grupo dos países de “Primeiro Mundo” trouxe graves e sérias consequências em termos de degradação e destruição do meio ambiente e recursos naturais<sup>257</sup>.

O Estado deve buscar a preservação do meio ambiente no qual está inserido, preocupando-se não só com a situação atual, mas também de forma a garantir a vida adequada no futuro.

É também dever do ente público ordenar o espaço territorial e impedir a degradação ambiental, bem como intervir em casos de degradação já existente.

Para Joana Coutinho, já fazia tempo que a Constituição da República Portuguesa deixou de ser o pilar básico que garante os direitos fundamentais, contudo, ainda desempenha o papel esperado, ao incluir na sua “declaração de intenções” o direito ao ambiente como direito fundamental, invocando simultaneamente o dever de defesa desse mesmo direito<sup>258</sup>.

A previsão normativa existe, mas o cumprimento desse dever fundamental é que está colocado em questão.

---

<sup>254</sup> TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. *op. cit.*, p. 26.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>256</sup> TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. *op. cit.*, p. 26.

<sup>257</sup> COUTINHO, Joana. *op. cit.*, p. 3.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 7.

Há evolução da legislação, contudo, no plano prático a prioridade parece estar concentrada mais nos interesses privados do que nos interesses coletivos.

Sem grandes dificuldades, é possível identificar actos administrativos que aprovam obras ou construções que irão contribuir para o aumento da poluição e da degradação do ambiente, violando claramente os preceitos constitucionais<sup>259</sup>.

As gerações futuras dependem da plena conciliação entre o Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo.

A garantia do meio ambiente adequado, a preservação deste, implica em preservar o direito à própria vida.

Quanto ao Ordenamento do Território, este precisa estabelecer os locais das zonas urbanas, industriais, agrícolas, florestais e naturais, permitindo administrar de maneira coerente e adequada, a ocupação, o uso, e a conservação dos solos.<sup>260</sup>

O Ordenamento visa identificar qual o melhor local para cada tipo de uso do solo, de modo a buscar a preservação e evitar danos ao meio ambiente.

Já o Urbanismo pressupõe o planeamento, a avaliação e o estudo das cidades, do território urbano, levando-se em conta o aumento da população, aumento da construção, necessidade de mais equipamentos ou infraestruturas sociais, entre outros aspectos<sup>261</sup>.

O Urbanismo visa planejar a organização da cidade, adequando-a ao seu crescimento e permitindo que ela seja utilizada de forma adequada à sua finalidade.

Em Portugal, há um relevante número de diplomas normativos que trata do Ambiente, do Urbanismo e do Ordenamento do Território.

Esses documentos buscam o equilíbrio entre Ordenamento territorial e crescimento das cidades, de forma a minimizar ou impedir danos ao meio ambiente e garantir o bem-estar da população.

Apesar desses documentos, o desordenamento do território português pode ser visto por todo o país, como consequência do crescimento desequilibrado da malha urbana e decorrente de não observância de regras ou critérios de adequação<sup>262</sup>.

Portugal possui três principais diplomas relevantes relacionados com o ordenamento do território e o urbanismo<sup>263</sup>.

O primeiro instrumento é a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, o segundo

---

<sup>259</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>260</sup> COUTINHO, Joana. *op. cit.*, p. 7.

<sup>261</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>262</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>263</sup> Ibidem, p. 9.

é o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio e o terceiro é o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo busca a adequada utilização e organização do território, visando a sua valorização, e com a finalidade de propiciar o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmónico e sustentável do país.<sup>264</sup>

Essa lei tem como fins:

- valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais;
- a garantia do desenvolvimento sustentável, da competitividade económica territorial, da criação de emprego e da organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;
- o reforço da coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;
- o aumento da resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;
- evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;
- a salvaguarda e valorização da identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;
- a racionalização, reabilitação e modernização dos centros urbanos, dos aglomerados rurais e da coerência dos sistemas em que se inserem;
- a promoção da defesa, da fruição e da valorização do património natural, cultural e paisagístico;
- o asseguramento do aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade;
- a prevenção de riscos coletivos e a redução os seus efeitos nas pessoas e bens;
- a salvaguarda e valorização da orla costeira, das margens dos rios e das albufeiras;

---

<sup>264</sup> Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, art. 2º.

- a dinamização das potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris;
- a regeneração do território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;
- a promoção da acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva<sup>265</sup>.

A citada lei está baseada em princípios gerais e ambientais, entre os quais o da solidariedade da geração presente com relação às gerações futuras, o da responsabilidade, exigindo estudos de impacto nas intervenções que possam causar algum dano, com previsão de compensação de danos e reposição da situação previamente existente, o da economia e eficiência, buscando a utilização adequada e racionalizada dos recursos naturais e culturais, da compatibilização das políticas públicas, com a ponderação de interesses públicos e privados, da equidade e da participação dos cidadãos.

Entre os princípios ambientais, estão previstos o do desenvolvimento sustentável, o da prevenção e da precaução, o da integração das políticas de ordenamento do território e urbanismo com as políticas ambientais; do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, da responsabilidade pelos danos causados, da recuperação.

O proprietário do solo urbano ou rústico, deve utilizá-lo de acordo com a sua finalidade e tem o dever de preservá-lo e auxiliar o Poder Público quando necessário, cedendo áreas exigíveis para infraestruturas, espaços verdes, equipamentos ou ainda participar em custos de construção, manutenção ou reforço destes espaços, buscando minimizar a exposição a riscos coletivos.

Caso o proprietário não dê a destinação adequada ao imóvel, estará sujeito à desapropriação do seu imóvel ou à venda forçada.

O direito de propriedade existe, mas deve ser compatível com outros valores protegidos, como o direito ao meio ambiente, à paisagem, à saúde pública, à habitação, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

O segundo instrumento é o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e revisado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que pretende desenvolver os objectivos e princípios proclamados na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

---

<sup>265</sup> Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, art. 2º.

Há divisão do sistema de gestão do território nos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal.

No âmbito nacional, os programas perseguem objetivos de interesse nacional e estabelecem princípios e regras a serem observados nos programas de âmbito regional, buscando garantir a coesão territorial do país e atenuar assimetrias regionais, trazendo igualdade.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território tem grande importância na cooperação de Portugal com o estados-membros para a organização do território e traz um modelo de organização espacial.

Dentro do âmbito nacional, há também Programas Sectoriais e os Programas Especiais, sendo que os primeiros incluem os programas e as estratégias de desenvolvimento, respeitantes aos diversos setores da administração central, nomeadamente nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção e minimização de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, infraestruturas, comunicações, energia e recursos geológicos, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, florestas, comércio e indústria.<sup>266</sup>

Os programas especiais de elaboração pela administração central, visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo, exclusivamente, regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, tendo por objeto a orla costeira, as áreas protegidas, as albufeiras de águas públicas e os estuários.<sup>267</sup>

No âmbito regional, existem Programas Regionais, que devem definir o quadro estratégico a ser desenvolvido pelos programas e pelos planos intermunicipais e municipais.

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional são as responsáveis pelo exercício das ações relativas aos programas regionais.

No âmbito intermunicipal, há os programas intermunicipais, o plano diretor intermunicipal, os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipal.

Os programas intermunicipais são de elaboração facultativa e incidem em áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos, como foco em matérias

---

<sup>266</sup> Decreto-Lei n.º 80/2015, art. 39º, 2, a.

<sup>267</sup> Decreto-Lei n.º 80/2015, art. 42º, 1 e 2.

pertinentes aos envolvidos, como os transportes, equipamentos e infraestruturas e os Planos Municipais de Ordenamento do Território, estabelecendo o regime de uso do solo, organização de redes e sistemas urbanos e parâmetros de aproveitamento do solo.

No âmbito municipal, há o plano diretor municipal, os planos de urbanização e os planos de pormenor.

Os programas e planos intermunicipais e municipais buscam uma programação e a concretização de políticas com incidência territorial.

O plano diretor municipal é o responsável pela definição do quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais<sup>268</sup>.

Os Planos Diretores, de elaboração obrigatória, estabelecem a estrutura espacial, a classificação do solo e seus parâmetros de ocupação, considerando a implantação de equipamentos sociais, devendo observar as opções de âmbito regional e nacional.

Os Planos de Urbanização definem a organização de parte do território municipal, incluída em perímetros urbanos, podendo abranger solos rurais que necessitem de intervenção<sup>269</sup>.

Os Planos de Pormenor que determinam com detalhe a concepção de forma das infra-estruturas, servindo de base aos projectos de arquitectura dos edifícios e espaços exteriores, atendendo aos programas de execução definidos no plano director municipal e no plano de urbanização<sup>270</sup>.

Todas as pessoas possuem o direito à informação desses planos e programas, sendo que os interessados possuem o direito à participação na elaboração desses programas, formulando sugestões e pedindo esclarecimentos.

Os programas e os planos territoriais devem identificar os interesses públicos prosseguidos e justificar os critérios utilizados para a sua identificação e hierarquização, harmonizando os vários interesses públicos com expressão territorial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intra e intergeracional na ocupação e utilização do território, assegurando a qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico às gerações presentes e futuras.

Esses programas e planos territoriais devem estabelecer as medidas de tutela dos interesses públicos prosseguidos e tornar conhecidos os respetivos efeitos,

---

<sup>268</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. Planeamento urbanístico municipal, flexibilidade e oportunidades: uma perspetiva jurídica / municipal urban planning, flexibility and opportunities: a legal perspective. Revista Esmat 10 16, 2019, pp. 97-122. <http://dx.doi.org/10.34060/reesmat.v10i16.258>.

<sup>269</sup> COUTINHO, Joana. *op. cit.*, p. 12.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 12.

principalmente quando essas medidas condicionem a ação territorial de entidades públicas ou particulares.

Deve haver uma articulação e coordenação entre entidades da Administração Pública das estratégias de intervenção em matéria territorial.

O terceiro instrumento normativo de grande relevância é o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro) que trata das operações urbanísticas, como o licenciamento municipal de loteamentos urbanos, obras de urbanização e obras de particulares, concretizando as directrizes dos instrumentos de gestão territorial.

Quando a autora supramencionada Joana Coutinho escreveu seu artigo, haviam sido anunciadas alterações em relação à Lei vigente na época de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial com o fim de eliminar as fases processuais de ratificação pelo Governo dos planos municipais de ordenamento do território, que acabavam por tornar o processo mais longo e dificultoso<sup>271</sup>.

A reforma ocorrida foi estruturante tanto no plano material quanto no plano jurídico, e teve como objetivo o enriquecimento do sistema de gestão territorial através da distinção regimentar entre planos e programas, com distinção entre os programas estratégicos de âmbito nacional e regional e as intervenções locais, mas buscando trazer uma visão conjunta do sistema de planeamento e dos instrumentos de política do solo.

O plano diretor municipal foi mantido como um instrumento de definição das estratégias municipais ou intermunicipais, trazendo o conteúdo estratégico para o desenvolvimento territorial ao nível local ou sub-regional.

Foi trazida expressamente a necessidade de indicadores e parâmetros de avaliação da estratégia, de forma a permitir monitorar os resultados da execução de planos e programas, com publicação dos resultados para que qualquer interessado possa ter acesso.

A partir do monitoramento dos resultados, é possível identificar a necessidade de revisão ou até mesmo de revogação de um plano ou programa.

Os planos diretores municipais passam a ter a possibilidade de disponibilização por plataforma eletrônica, para fins de elaboração, alteração e revisão, facilitando o acesso por todos os intervenientes do processo.

Há a possibilidade de associação das entidades intermunicipais, por vontade conjunta dos Municípios envolvidos, com o fim de definir de forma coordenada e

---

<sup>271</sup> Ibidem, p. 13.

integrada a estratégia de desenvolvimento, aprovando conjuntamente planos e programas.

Quanto às alterações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, tinham por fim a redução do controle prévio, no reforço da fiscalização municipal e na responsabilização dos técnicos subscritores dos projectos, bem como dos responsáveis pela direção das obras.

As obras de conservação e de alteração do interior dos edifícios, ou fracções autónomas, que não implicassem em modificações da estrutura, das cérceas e das fachadas dos edifícios, não precisariam ter nenhum controle e as obras de reconstrução com preservação de fachadas, obras de urbanização quando já existisse operação de loteamento e obras de construção em áreas cujo plano de pormenor discipline suficientemente as condições da construção a realizar, ficariam apenas sujeitas a uma simples comunicação prévia.

As reformas reduziram a burocracia administrativa, com a descentralização de atividades e trouxe mais independência aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, permitindo maior celeridade e simplificação dos processos de elaboração de Planos Director Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

Em Portugal, há os Projectos PIN, de Potencial Interesse Nacional, que surgiram em 2005, com a criação do Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento desses Projectos.<sup>272</sup>

O principal objetivo da sua criação é o de favorecer a concretização de projectos de grandes investimentos, diminuindo ou, até mesmo, eliminando as barreiras administrativas, de modo a obter licenciamentos mais céleres, ao tempo em que havia a contrapartida de incentivos financeiros e fiscais.

O Decreto-Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de novembro, definiu o regime jurídico a aplicar aos Projectos de PIN.

As facilidades concedidas ao abrigo destes projectos são inúmeras, e extremamente apelativas aos diversos investidores privados, nacionais e estrangeiros.

Contudo, deve-se ter a preocupação com a contrapartida dos benefícios económicos, pois esses projectos ficam livres de diversos regulamentos do planeamento urbanístico e do ordenamento do território, ultrapassando diversos obstáculos.

O impacto económico é significativo, principalmente quando se leva em conta as possibilidades de aumento de postos de trabalho e outras vantagens que decorrem de investimentos de grande monta (milhões de euros).

---

<sup>272</sup> COUTINHO, Joana. *op. cit.*, p. 14.

A criação de regime jurídico específico para os Projectos PIN, pode trazer riscos ao meio ambiente, bem como a destruição de solos, reservas ecológicas e paisagens, sem que as contrapartidas sejam relevantes a longo prazo.

Esses tipos de benefícios sempre pode trazer vantagens a determinados particulares em detrimento do coletivo.

E quais contrapartidas poderiam ser consideradas mais relevantes do que o próprio direito ao meio ambiente equilibrado e a garantia de um planeta habitável às gerações futuras?

Não se justifica determinados benefícios, como a suspensão do Plano Director Municipal, quando o que se está em jogo são bens de valores inestimáveis, como as reservas nacionais.

A defesa do Interesse Público deve sobrepor aos interesses particulares.

É importante destacar que os instrumentos criados superam os anteriormente existentes, porém, estes instrumentos precisam de efetividade, sem exceções baseadas em interesses particulares e provisórios, que não agregam ao futuro do meio ambiente.

Neste sentido, após ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses, foi publicado o Decreto-lei n.º 81/2020, de 02 de outubro.

Este decreto traz o reconhecimento de que o direito à habitação é um direito constitucional, fundamental e indispensável para a concretização de um verdadeiro Estado Social.

Pretende dar continuidade aos impulsos que a política pública de Portugal vem passando, após longo período de estagnação, com a aprovação de uma Nova Geração de Políticas Habitacionais (NGPH) e seus instrumentos de execução, buscando a garantia da satisfação das necessidades coletivas, da qualidade de vida e da qualidade do espaço urbano, e promovendo práticas ambientalmente sustentáveis.

Busca-se com esse decreto, ganhos de eficiência e eficácia na política habitacional, por meio da promoção de uma implementação mais simplificada, rápida e abrangente dos instrumentos que já haviam sido criados para este fim.

Objetiva, desse modo, dotar o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I. P.) das competências necessárias para que seja procedido o inventário do património do Estado com aptidão para uso habitacional e à gestão da bolsa de imóveis do Estado para habitação, com vista ao aumento da oferta de habitação com apoio público a custos acessíveis.

Com o referido decreto, ocorreram as seguintes principais alterações (artigo 1º do Decreto-Lei nº 81/2020):

- Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 268/94, de 25 de outubro, que estabelece normas regulamentares do regime da propriedade horizontal;

- Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 102/2015, de 5 de junho, que aprova a orgânica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.);
- Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;
- Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, que estabelece o Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente;
- Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, que cria o Programa de Arrendamento Acessível.

Espera-se, desse modo, que com essas alterações e o envolvimento dos Poderes públicos, o crescimento econômico aliado ao desenvolvimento sustentável seja seguido, dando-se prioridade a este último, de forma a trazer bem-estar à população, mas sem prejudicar a qualidade de vida das gerações futuras, preservando recursos essenciais.

## 5.1. Irregularidade Fundiária Urbana em Portugal

Em Portugal, entende-se como clandestino o bairro que foi construído sem as devidas licenças de construção e licenças para loteamento e que geralmente levam a condições de habitação deficientes<sup>273</sup>.

Esses bairros formam uma cintura que envolve a área mais urbanizada da cidade legal, ocupando terrenos baratos e mais próximos das áreas onde são encontrados os empregos industriais e as paragens de transportes coletivos<sup>274</sup>.

As áreas clandestinas nem sempre possuem sua origem em loteamentos ilegais e abrangem as construções ilegais, em razão de ausência das autorizações administrativas, ainda que promovidas por proprietários de parcelas legais; os loteamentos clandestinos que envolvem as construções em lotes sem validade legal; as invasões em terrenos públicos e privados; o fracionamento fraudulento de terrenos

---

<sup>273</sup> SALGUEIRO, Teresa Barata. *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888. p. 27

<sup>274</sup> Ibidem, p. 27

públicos, seguido de venda; e os terrenos clandestinos em zona de lazer como as edificações precárias situadas em terrenos de domínio público marítimo<sup>275</sup>.

Nos loteamentos ilegais, normalmente há uma fragmentação decorrente da iniciativa de lotear dos próprios proprietários ou dos intermediários, gerando uma falta de coordenação ou sequência, onde se perde a coesão das partes de um todo urbano, o que também ocorre na construção de edifícios que não se harmonizam com o espaço e não cumprem as regras de construção local, o que pode ocasionar a perda até mesmo do patrimônio e identidade culturais<sup>276</sup>.

O fenômeno surgiu em Portugal na década de 60, como consequência da urbanização acelerada decorrente do desenvolvimento industrial, somado ao êxodo rural, a ausência de políticas de solo e habitação e da incapacidade do Poder Público atender às demandas de habitação de baixo custo, o que o mercado privado também não supria<sup>277</sup>.

Os preços mais altos dos imóveis que se encontram nas áreas legais, em especial nos momentos em que circulam menores quantidade de ofertas, somada à questão financeira de boa parte da população, levam à aquisição de terrenos irregulares e em regiões periféricas por uma significativa parte de indivíduos.

Em razão da gestão deficiente do solo por parte do Estado, no planejamento, licenciamento, fiscalização, somada a questões econômicas e culturais, que surgiu o setor informal da habitação.<sup>278</sup>

Foram utilizados em Portugal terrenos de grande declive com baixa exposição solar, as zonas de servidão, as zonas militares e de aeroporto, as áreas reservadas para infraestruturas rodoviárias, equipamentos públicos e espaços coletivos<sup>279</sup>.

Existem três etapas na formação desses bairros, sendo a primeira correspondente ao loteamento, abertura de caminhos e venda de lotes nos quarteirões desenhados<sup>280</sup>.

A segunda etapa é representada por construções de casas simples efetuadas às pressas, antes do aparecimento de fiscais, e que serão acabadas progressivamente no tempo, de acordo com as disponibilidades financeiras.

---

<sup>275</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *Do "Bairro Clandestino" às "Áreas de Gênese Ilegal" – Um Problema que permanece em Portugal*. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888. p. 41-42.

<sup>276</sup> LOBO, Manuel da Costa. *AUGI/ "Clandestinos"*. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888. p. 81.

<sup>277</sup> RAPOSO, Isabel. *Reconversão de Territórios de Gênese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)*. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888. p.83.

<sup>278</sup> ALVES, Carla Mota, et. Al. *Do Ilegal ao Formal: Percursos para a Reconversão Urbana das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal em Lisboa*. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888, p. 162

<sup>279</sup> SALGUEIRO, Teresa Barata. *op. cit.*, p. 28.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 28.

Na terceira etapa, as construções já estão mais intensificadas e já aparecem edificações para aluguel.

Com o decorrer do tempo, as construções vão ficando maiores e são encontrados prédios de três ou mais pisos, pois há um entendimento de menor risco de intervenções municipais e de demolição das construções.

A diminuição do medo da repressão vai fomentando o crescimento do bairro clandestino e leva à sua consolidação.

A situação é gerada por ações de diversos atores, como os vendedores que fazem negócios ilegais com terrenos não urbanos, os compradores que aceitam o negócio e constroem sem licença, o Município que não fiscaliza e não toma as medidas cabíveis impeditivas para esse tipo de ação, principalmente por ser incapaz de estancar a origem do problema<sup>281</sup>.

O processo de criação do loteamento clandestino vai se desenvolvendo por meio do parcelamento ilegal da propriedade, com ofertas de lotes com preços muito mais acessíveis com relação ao mercado legalizado que atraem grande procura e geram grandes margens de lucro para aqueles que promovem e fomentam a especulação<sup>282</sup>.

Trata-se de um problema político e social e quando atinge grande dimensão em relação à área preexistente deve ser encarado como estado de emergência e assumir as medidas necessárias para estancar o problema, atacando o que teria sido a raiz ou origem do problema<sup>283</sup>.

As construções clandestinas foram toleradas pela administração pública, em especial em razão do êxodo rural, que explicou o aumento da densidade demográfica de Lisboa em relação ao conjunto do país, que passou de 14% a 21% entre 1950 e 1970 e dos baixos salários de boa parte da população operária<sup>284</sup>.

O fenômeno do surgimento dos bairros clandestinos não se separa do contexto dos desequilíbrios de caráter social, econômico, cultural que caracterizavam a sociedade portuguesa<sup>285</sup>.

Para Salgueiro, uma administração incapaz de resolver o problema da habitação acaba tendo que tolerar os bairros clandestinos, pois dão uma resposta à necessidade básica de alojamento e são um escape para a pressão social que surgiria, para além de representar a possibilidade de aquisição da casa própria para algumas famílias que viviam em regimes ainda mais precários, como barracas e sublocações, proporcionando uma forma mais digna de moradia<sup>286</sup>.

---

<sup>281</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 68.

<sup>282</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 37.

<sup>283</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 65.

<sup>284</sup> SALGUEIRO, Teresa Barata. *op. cit.*, p. 29.

<sup>285</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 34.

<sup>286</sup> SALGUEIRO, Teresa Barata. *op. cit.*, p. 30.

O fenômeno dos bairros clandestinos, também conhecidos como AUGI – Áreas Urbanas de Gênese Ilegal foi se desenvolvendo na década de 1960 e, principalmente, nas décadas de 1970 e 1980, abrangendo áreas bastante extensas, em especial nas grandes concentrações urbano-industriais como a Área Metropolitana de Lisboa<sup>287</sup>.

Essas áreas são decorrentes da ausência de medidas governamentais para atenuação das desigualdades sociais, somada ao aumento da população urbana e as políticas urbanísticas que ocorreram no período não se mostraram suficientes.

Com a saturação do solo urbano, sua crescente valorização e a ausência/insuficiência de uma política integrada de habitação e emprego levaram a habitação e as áreas industriais para a periferia, que produziram um espaço socialmente segregado<sup>288</sup>.

Com relação às necessidades habitacionais, em um primeiro momento, parte da população migrante da zona rural para Lisboa usava quartos e partes de casas alugadas, porém, em um segundo momento, com o crescimento das famílias, com os nascimentos dos filhos, houve a demanda por outros tipos de habitação, recorrendo a construções de barracas ou construções clandestinas, com invasão a zonas de servidão administrativa ou terrenos de Estado e zonas privadas<sup>289</sup>.

Estima-se que cerca de 40% das construções de Portugal não estavam licenciadas na década de 70<sup>290</sup>.

Sistematizando-se os principais motivos da criação dos bairros clandestinos podemos citar os grandes desequilíbrios regionais de caráter econômico, social e cultural que atingia a sociedade portuguesa e ocasionou forte processo migratório nas décadas de 60, 70 e 80 para a área Metropolitana de Lisboa e a ausência de políticas habitacionais, gerando o descasamento entre a oferta e procura de solo e habitação, com ausência de possibilidades de aquisições habitacionais de baixo custo na zona legal<sup>291</sup>.

Para além disso, os lotes das áreas clandestinas possuem um menor custo de aquisição, há uma maior elasticidade no processo de construção (de acordo com as possibilidades do adquirente), não se sujeita aos entraves burocráticos do processo legal, como obtenção de licenças, e satisfaz os desejos de aquisição de terreno próprio, com a possibilidade de valorização do bem<sup>292</sup>.

---

<sup>287</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 34.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>291</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 39.

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 41.

Às reivindicações de acesso à habitação somam-se outras motivações para a transformação informal do território como o desejo de uma habitação secundária para lazer e descanso da família.<sup>293</sup>

Contudo, o crescimento das áreas ilegais acarreta diversos impactos negativos que legitimam medidas específicas para proteger os interesses envolvidos, como a distribuição dos encargos, taxas e responsabilidades aos proprietários, mediadores de propriedades e cidadãos em geral.

Na medida em que a situação de ilegalidade passou a abranger uma grande quantidade de pessoas, não foi mais admissível politicamente demolir as casas, sem oferecer alternativas, o que acaba por estimular indiretamente esses tipos de construções<sup>294</sup>.

## 5.2. Reconversão de territórios de gênese ilegal

O Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965, trouxe a definição do conceito de loteamento urbano, entendido como o fracionamento, por venda ou locação, de terrenos situados em zonas urbanas ou rurais, desde que destinada à construção e com exigência de prévia licença municipal<sup>295</sup>.

Somente a partir deste decreto é que se pode falar em loteamento ilegal, pois até então a criação do solo urbano tinha como pressuposto a existência de plano de urbanização elaborado pela administração, e não estava sujeita a licenciamento municipal, contudo, vários estudos demonstram que o decreto acabou por favorecer a ação de loteadores clandestinos, apesar de seu propósito ter sido o de travar a emergente e acelerada produção ilegal do espaço público<sup>296</sup>.

O referido decreto permitiu regulamentar e legalizar o processo administrativo de licenciamento do loteamento urbano, segundo os planos promovidos pelos particulares, que antes estavam ocorrendo de forma ilegal, mediante contratos das Câmaras Municipais com particulares na qual estes se comprometiam a realizar obras de urbanização, com a transferência ilegal de poderes da administração pública<sup>297</sup>.

O Decreto-Lei n.º 289/73, de 06 de Junho, fez a revisão do Decreto 46673/65 e estabeleceu as operações de loteamento urbano, alargando o conceito de fracionamento, incluindo a decorrente de partilhas e doações; passou a estabelecer prazo de resposta pela Administração, instituindo o deferimento tácito; permitiu a

---

<sup>293</sup> ALVES, Carla Mota, et. Al. *op. cit.*, p. 166

<sup>294</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 67.

<sup>295</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 43.

<sup>296</sup> RAPOSO, Isabel. *op. cit.*, p.83-84.

<sup>297</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 44.

execução de obras de urbanização por parte de particulares e atribui a nulidade de loteamentos efetuados sem licença<sup>298</sup>.

Este Decreto tornou mais difícil recorrer aos loteamentos clandestinos, porém, ainda houve continuidade principalmente por meio da edificação clandestina nos lotes fictícios, que eram os que existiam faticamente demarcados no local, mas sem as aprovações do loteamento pelo poder público competente, o que ocorreu com a permissividade da fiscalização e dos municípios<sup>299</sup>.

Posteriormente, veio o Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de Abril, que estabeleceu a necessidade de repressão sobre a construção clandestina, inclusive com a tomada de posse de prédios em que se verificassem a tendência para loteamentos clandestinos.

O Decreto-Lei n.º 794/76, de 3 de Novembro constituiu a base da gestão urbanística, estabelecendo instrumentos de gestão territorial como zona de defesa e controle urbano; áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; medidas preventivas e disposições relativas à expropriação de terrenos urbanos não construídos por utilidade pública.

Em seguida veio o Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro que prevê que as áreas de construção clandestina passam a ser objeto de medidas destinadas à sua legalização, manutenção temporária ou ainda referentes à sua demolição, regulando a intervenção da Administração Pública nessas áreas e prevendo os requisitos necessários para a sua legalização.

Até a publicação deste Decreto, as legislações apenas traziam medidas repressivas, como aplicação de multas e possibilidade de demolição.

A partir deste Decreto, houve uma mudança de visão das áreas clandestinas, passando a enxergá-las como um fenômeno social, em razão da grande quantidade de famílias envolvidas, apontando para a reconversão e recuperação dos bairros, atribuindo responsabilidades aos agentes envolvidos e a obrigatoriedade de participação também dos proprietários e a previsão de indenização por parte do loteador, bem como visando a proteção de famílias com menos recursos<sup>300</sup>.

A possibilidade de legalização depende de alguns aspectos como o local ser aceitável para fins de habitação, do ponto de vista do ordenamento territorial; possibilidade de implantação de melhorias das infraestruturas urbanísticas, que sejam técnica e economicamente viáveis ou beneficiação das já existentes, bem como parte significativa da área possua construções com solidez, segurança e salubridade.

A intervenção será dada de acordo com as características de cada bairro, ou áreas homogêneas do bairro, após estudos que auxiliarão o tipo de decisão, podendo

---

<sup>298</sup> Ibidem. p. 44.

<sup>299</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 67.

<sup>300</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 45.

ser efetuada a legalização, a manutenção temporária, com ou sem obras de melhoria das condições de segurança e habitabilidade, ou ainda poderá ser decidida a demolição<sup>301</sup>.

Para a reconversão de loteamentos ilegais, deve ser requerida a participação dos proprietários, com assunção de encargos, a previsão de abertura de crédito que permita o pagamento dos encargos a longo prazo, a programação e fixação do prazo máximo para a sua execução, com acompanhamento e cancelamentos de facilidades no caso de descumprimento de prazos, atenção especial para os grupos de imigrantes que habitem nesses loteamentos<sup>302</sup>.

Ainda de acordo com este decreto, estas medidas só poderiam ser aplicadas se os bairros clandestinos tivessem surgido até o ano de 1976 e alguns Municípios exerceram a ação de tomada de posse administrativa dos novos parcelamentos, com a pretensão de evitar que o instituto da reversão funcionasse como incentivo à prática irregular de construções ilegais<sup>303</sup>.

O Decreto-Lei n.º 804/76 foi um importante instrumento para regularização (reconversão) portuguesa sobre os bairros clandestinos.

Outro instrumento importante foi o Decreto-Lei n.º 400/84, que proibiu a venda de imóveis rústicos em avos.

Para que os planos de reconversão atendessem a sua finalidade, era necessário um diálogo aberto e permanente com os interessados, preferencialmente por um órgão representativo da população, como as Associações de Moradores.

As juntas de freguesia, que são órgãos autárquicos abaixo do Município, também ajudaram na promoção das Associações de moradores, para serem os interlocutores do processo na câmara<sup>304</sup>.

As Associações são importantes para obter diálogo com o Poder Público, bem como para a obtenção de acordos para os compartilhamentos financeiros, que sempre foi uma questão complicada.

A gestão do processo passou a ser compartilhada em alguns casos com as Associações, sendo que antes dependia praticamente da ação exclusiva do Município, o que não teve bom êxito, em razão da grande quantidade de áreas a serem regularizadas e a escassez de meios técnicos e financeiros.

Convém mencionar um caso de sucesso ocorrido no Vale de Milhaços, em que foi efetuado estudo de reconversão, buscando tanto quanto possível a manutenção das casas construídas, porém, sem que dispensasse a reserva de espaços destinados aos

---

<sup>301</sup> Ibidem, p. 46-47.

<sup>302</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 77.

<sup>303</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 47.

<sup>304</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 52.

equipamentos públicos, como escolas, serviços de saúde, áreas desportivas, zonas verdes, entre outras<sup>305</sup>.

Para que a reconversão desse certo, cada proprietário teve que renunciar parte de seu lote, de forma a sobrar espaço suficiente para a construção desses equipamentos citados, bem como tiveram que contribuir com uma taxa de urbanização para operações de construção e reparação de infraestruturas técnicas.

Para a operação de reconversão, recomendava-se o atendimento dos seguintes princípios de operacionalização: Processo de reordenamento do loteamento e previsão de permutas; não alterar significativamente as tipologias existentes; criação de área de expansão para resolução da carência de equipamentos ou lotes para realojamento; espaços verdes; estudo de viabilidade econômica e financeira; e fases das obras e legalização dos lotes<sup>306</sup>.

Algumas áreas não foram objeto de política de reconversão, como 11 Áreas Urbanas de Gênese Ilegal na área da Coroa Noroeste e estima-se que 1% dos residentes de Lisboa estejam nas AUGI, porém, apesar desse número parecer pequeno, representa relevante área na Coroa Noroeste, em especial nas freguesias de Charneca e Ameixoeira<sup>307</sup>.

É possível observar que ainda existe evolução das AUGI e das áreas clandestinas em Portugal, demonstrando que ainda há aqueles que furam a lei e buscam se esquivar das medidas administrativas, sendo necessário buscar meios de inibir as vias ilegais e as burlas que são cometidas<sup>308</sup>.

O processo de reconversão dos bairros clandestinos não tem sido objeto de uma intervenção estratégica e de políticas de continuidade, em especial, por questões políticas, o que tem atrapalhado o processo de resolução integrada dos problemas existentes em boa parte da periferia de Lisboa<sup>309</sup>.

Além do problema dos bairros clandestinos, Lisboa também enfrenta a situação de edifícios degradados e um elevado percentual de imóveis ociosos no centro histórico de Lisboa, necessitando da reabilitação urbana, pelo Programa Local de Habitação de Lisboa<sup>310</sup>.

Importante destacar a Lei n.º 91/95, que também é referida como Lei das Augi, que são os loteamentos clandestinos passíveis de reconversão urbanística, veio para

---

<sup>305</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 72-74.

<sup>306</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 53.

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>308</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 63-64.

<sup>309</sup> CRAVEIRO, Maria Teresa. *op. cit.*, p. 56.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 58.

responder às dificuldades e aos entraves surgidos nos processos de reconversão, que estavam em apreciação, antes da sua entrada em vigor<sup>311</sup>.

Na nomenclatura AUGI – Áreas Urbanas de Gênese Ilegal há a finalidade de mudar o estatuto dos loteamentos, ao designar como “áreas urbanas”, bem como de legalizar os clandestinos, pois área é de “gênese ilegal”<sup>312</sup>.

A referida lei definiu prazo para as câmaras municipais iniciarem o processo de reconversão das AUGI e para a obtenção do título de reconversão, atribuindo aos proprietários o dever da reconversão urbanística do solo, introduziu mecanismos de simplificação e viabilização de reconversão das AUGI, como redução das áreas cedidas para espaços verdes, infraestruturas viárias e equipamentos, bem como a permissão de desafetação parcial de áreas classificadas como reservas ou servidões, desde que essa área se destine maioritariamente à habitação própria.

Como pontos negativos, são apontados que os prazos previstos na Lei para delimitação da AUGI não foram cumpridos, assim como também não foram cumpridos os prazos para obtenção do título de reconversão, tendo ocorrido prorrogações sucessivas nas alterações à Lei, sem que fosse aplicada qualquer penalidade pelo descumprimento seja à câmara municipal, seja aos proprietários<sup>313</sup>.

Outro ponto desfavorável é em relação às concessões urbanísticas, que levam a não serem feitas grandes alterações no loteamento ilegal original, o que beneficia principalmente aos loteadores clandestinos, que não são responsabilizados na reconversão.

Há críticas quando ao caráter voltado para a legalização jurídica, mas pouco preocupado com a qualificação do território.

Como forma de prevenir os loteamentos ilegais, deve ocorrer intervenção coordenada do Poder Público, com integração do Governo Central, Governos regionais, Nível Municipal e Intermunicipal, Níveis de comunidades e freguesias<sup>314</sup>.

O Governo Central, por meio de publicação de leis, incentivo ao crédito, coordenação das políticas, subsídios com o fim de corrigir desequilíbrios, ampla informação pública, política nacional de habitacional, tratamento de questões de interesse nacional; os governos regionais nos serviços desconcentrados, atuando como pontes de entendimento entre o Governo Central e os municípios e com planos de coordenação de ações e definição de emergências; no nível Municipal e Intermunicipal, com planejamento e coordenação concreta das ações, definição das estratégias,

---

<sup>311</sup> RAPOSO, Isabel. *op. cit.*, p.100.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p.95.

<sup>313</sup> RAPOSO, Isabel. *op. cit.*, p.98

<sup>314</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 79.

implementação e acompanhamento das políticas; e no âmbito das comunidades e freguesias, cabe a assistência, participação dos cidadãos e programação de ações<sup>315</sup>.

Por fim, convém ressaltar que o controle do processo de reconversão de cada AUGI não é centralizado, porque as fases dos processos, como estudos ou planos e acompanhamento de obras de urbanização e licenças de construção não são acompanhados pelos mesmos serviços municipais, de forma que não é possível identificar as principais dificuldades do processo e encontrar soluções, ou ainda, obter as melhores formas de solução dos problemas encontrados e divulgá-los.<sup>316</sup>

Apesar das alterações posteriores dessa lei, ainda não foi encontrada uma resposta para a monitoração do processo.

Pode ser que ocorra mudança neste cenário com a criação do Observatório de Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana, que ocorreu por meio da Lei nº 10/2019, de 07 de fevereiro.

Importante diferenciar os loteamentos de gênese ilegal, que foram construídos em terrenos ou parcelas adquiridas de terrenos rústicos ou privados, dos bairros precários, com construções clandestinas, efetuadas em terrenos públicos ou privados, sem a compra legal do solo<sup>317</sup>.

Para os bairros precários, geralmente são impostos programas especiais de realojamento (PER), com aplicação de cima para baixo, com o fim de realojar os habitantes que são direcionados compulsoriamente para conjuntos habitacionais criados para esse fim<sup>318</sup>.

Esses programas nem sempre tem histórias bem-sucedidas, principalmente quando a população é deslocada para locais distantes de suas moradas habituais, o que acaba levando ao retorno da população para as proximidades do local de origem e a não aceitação do novo local determinado pelo Poder Público.

Diante do exposto, fica evidente que o sucesso do processo de Reconversão Urbana, e dos programas habitacionais, dependerá sempre do diálogo aberto com a sociedade, com a exposição de suas necessidades e a busca do equilíbrio entre o desejado pelos poderes públicos e à população, com concessões e responsabilidades recíprocas, em prol do bem geral de toda a sociedade<sup>319</sup>.

---

<sup>315</sup> LOBO, Manuel da Costa. *op. cit.*, p. 79.

<sup>316</sup> RAPOSO, Isabel. *op. cit.*, p.101.

<sup>317</sup> *Ibidem*, pp.83-84.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p.90.

<sup>319</sup> Cfr. PORTUGAL - INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA. *Habitação - cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2018; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. *Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)*. Lisboa, 2018. [consult. 5 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/ngph.html>>.

O efetivo controle do poder estatal de todos os programas habitacionais aplicados e reabilitações urbanas concretizadas no país, por meio de mapeamento, centralização e divulgação das informações por meios oficiais, podem trazer um ganho ao país, com o compartilhamento das boas práticas, bem como com a eliminação das medidas não sucedidas, o que levará a resultados mais efetivos, rápidos e adequados.

## 6. CONCLUSÃO

Observamos no decorrer deste trabalho que os problemas relacionados ao déficit habitacional e a construções irregulares, tanto no Brasil quanto em Portugal, foram originados da falta de uma ação efetiva, estratégica e integrada dos órgãos estatais que não deram alternativas à sociedade, o que foi aliado à atuação de particulares com interesses especulativos e daqueles que não enxergavam outra forma para a aquisição de sua moradia própria.

Os loteamentos ilegais ou bairros clandestinos é de complexa solução e envolve aspectos sociais, econômicos, jurídicos, ambientais e de ordem humana, quando se leva em conta os sentimentos e dramas vivenciados pelas famílias que vivem nesta situação, com a constante insegurança jurídica e o pavor de perda daquele local que chama de lar.

A Lei Maior de um Estado deve elencar e principalmente tutelar as necessidades do povo a quem se dirige, que são a razão última da sua existência.

O Estado precisa compreender a situação econômica e social pela qual passa a sociedade e adotar políticas eficazes, de modo a atender às expectativas de sua população, evitando que esta busque alternativas ilegais e fora do seu planejamento.

O problema que enfrentamos hoje, de falta de habitação para uma parcela da população e da existência habitações irregulares, assim entendidas as construídas sem licenças ou planejamento, ou ainda em terrenos não legalizados, é fruto da ausência de intervenções estatais efetivas e da constatação de que o ente público não estava atento aos desígnios da população, em especial quanto às necessidades de geração de emprego e renda, levando a população a recorrer a outros caminhos para atender suas necessidades básicas.

Verificamos que há uma ampla legislação protetiva ao direito à moradia e à habitação, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito dos dois países estudados, Brasil e Portugal, porém, apenas as previsões legislativas, sem ações coordenadas, efetivas, contínuas e programadas, são insuficientes para a paralisação e reversão do quadro.

O Estado tem faltado com a prevenção do problema e os novos documentos legais publicados muitas vezes não resolvem os problemas, podendo, até mesmo, agravá-los, ao trazer a expectativa de sempre haver a possibilidade de regularização futura das situações ilegais.

Não olvidamos da necessidade de instrumentos para reduzir a desconformidade entre a situação fática e a jurídica existente, porém, para a solução da questão

habitacional, é preciso o envolvimento dos Órgãos Públicos, em especial dos entes Municipais, das Associações de moradores, Ministério Público, especialistas no processo (urbanistas, ambientalistas, juristas, entre outros) e de toda a sociedade, levando a política habitacional como algo sério, com planos habitacionais bem definidos, com metas estratégicas a serem seguidas, com atribuições de responsabilidades e compromissos a todos os envolvidos, além de acompanhamento periódico por meio de indicadores demonstrativos de que o plano está seguindo o caminho desejado e cumprindo as metas de curto, médio e longo prazo.

É preciso trabalhar para que o problema não aumente, de forma que o Estado e a sociedade devem ser fiscais que buscam impedir a formação de novos núcleos irregulares ou bairros clandestinos, e levar aos poderes públicos toda e qualquer nova ocorrência visualizada e as apresentar as novas necessidades e demandas que surgirem da população.

Ademais, as normas devem ser claras, de forma a prevenir procedimentos ilegais, devem ser supervisionadas pelos entes públicos e população, e deve ocorrer a punição e atribuição de responsabilidades administrativas, civis e penais para aqueles que ainda insistem em incentivar a ilegalidade.

O surgimento de novas leis não supre a necessidade de atuação e acompanhamento da sociedade e dos poderes públicos, por meio de planejamento que abranja propostas para resolver os problemas imediatos e de mais fácil solução, os problemas de médio prazo e os que englobem medidas aptas a prevenir novas ondas de ilegalidade.

Desejável seria que apenas a conscientização da sociedade fosse suficiente para impedir o surgimento de novas ocorrências, porém, infelizmente, a nossa história tem mostrado que, sem as medidas repressivas, a situação tende a ser perpetuada e aumentada, de forma que devem existir penalidades para tornar indesejável o recurso às ilegalidades.

A ausência de ações efetivas poderá trazer a perpetuação e o aumento do problema já existente, além de fomentar a sonegação fiscal e aumentar os conflitos fundiários.

Espera-se que seja encontrado um caminho humanizado, com soluções criativas e com o apoio de todos, Poder Público, proprietários, profissionais especializados (urbanistas, arquitetos, engenheiro, profissionais do direito) e toda a sociedade.

O encontro de uma solução pacífica para o problema e a evolução da consciência da sociedade, acompanhada de medidas efetivas da Administração Pública, como a fiscalização e aplicação de repreensão e penalidades, bem como acompanhamento do crescimento da cidade e a oferta de soluções para satisfazer as

necessidades habitacionais da população podem trazer resultados satisfatórios, e até mesmo surpreendentes, o que trará o bem para a sociedade em geral.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. Doutrina

ALVES, Carla Mota, et. Al. Do Illegal ao Formal: Percursos para a Reconversão Urbana das Áreas Urbanas de Gênese Illegal em Lisboa. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

ALVES, Dora Resende. Os Direitos Sociais na Constituição Portuguesa: Sua Conexão com o Direito da União Europeia. *Revista Júris*. São Luís, n.º 10, ano III, dez. 2017. ISSN: 2357-7940.

ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos: o significado político da Conferência de Viena. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. ISSN: 0102-6445. [consult. 17 fev. 2021] Disponível na Internet: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000100009&lang=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100009&lang=en)>.

ALVIN, Angélica. Assentamentos Irregulares e Proteção Ambiental: Impasses e Desafios da Nova Legislação Estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

ASCENSÃO, Oliveira José de. *Direito Civil: Reais*. 5ªed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

BALTRUSIS, Nelson. O Processo de Regularização Fundiária de Alagados – Salvador, Bahia. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *Regularização Fundiária & Direito à Moradia. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios*. 1ª ed. Paraná: Juruá, 2014. ISBN 9788536247984.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos Habitacionais Segundo a Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

BRASIL. *Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>>.

BRAVO, Bárbara Alves Pinto. *A Habitação com um Direito Fundamental*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Projectos). Évora: Universidade de Évora, 2020.

BRUNA, Gilda Collet. Urbanização e Regularização de Loteamentos e Habitações. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO, Mônica. À Sombra da Regularização Fundiária. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

CARVALHO, Orlando de. Introdução à posse, in *Direito das coisas*, coord. Francisco Liberal Fernandes, Maria Raquel Guimarães, Maria Regina Redinha. 1ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 280. ISBN 978972322015.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. II, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 2004.

COUTINHO, Joana. *Ambiente, Urbanismo e Ordenamento do Território - Breve Análise do Ordenamento Jurídico Português*. Faculdade de Direito da Universidade do Porto: Porto.

CRAVEIRO, Maria Teresa. Do “Bairro Clandestino” às “Áreas de Gênese Ilegal” – Um Problema que permanece em Portugal. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária urbana – REURB*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. ISBN 978-85-442-2822-7.

DIP, Ricardo (Coord.). *Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. ISBN 85-7674-838-X.

D'OTAVIANO, Camila e QUAGLIA-SILVA, Sérgio Luis. Regularização Fundiária com Direito à Moradia: Qual o caminho?. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

FERRARA, Luciana Nicolau e TONE, Beatriz Bezerra. Notas sobre a Produção da Irregularidade no Espaço Urbano em São Paulo. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

FREITAS, Daniela; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. A Nova Espécie de Condomínio Criada pela Lei 13.465/17: Condomínio Urbano Simples. In: PEDROSO,

Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020.

GRUBER, Rafael Ricardo, RINALDI, Giovanna Truffi. Abandono de Imóvel e Processo Administrativo de Arrecadação: Estudos das Inovações Legislativas e do Poder-Dever dos Municípios para a Máxima Efetividade da Função social do Imóvel Urbano. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019

INOCÊNCIO. Vasco António Alves. *O Ordenamento do Território e o Sistema de Ordenamento do Território Português: Do Planeamento dos Recursos Hídricos ao Ordenamento e Gestão dos Recursos Aquícolas em Águas Interiores*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses). Coimbra: Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra.

JORGE, Sílvia Branco. Qualificação do Espaço Público de Loteamentos de Gênese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

LOBO, Manuel da Costa. AUGI/ “Clandestinos”. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

MACHADO, Ademar Luís Gonzaga. Localização Territorial e Sustentabilidade Ambiental das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

MARICATO, Ermínia. Loteamentos Clandestinos. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria. O Direito Real de Laje – Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro. Direitos e Deveres Fundamentais do Homem. In: TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia Teixeira, et al. (Org.). *Estado, Direitos Humanos e Segurança Pública*. 1ª ed. São Luís: Edefma, 2017.

MONTEIRO, Claudio. O Domínio da Cidade. *A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*. Tese (Doutorado em Direito, Ciências Jurídico-Políticas). Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2010.

NOVAIS, J. R. *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NUNES, Luiz Felipe. Direitos Humanos para Além da Fundamentação Positivista: o constitucionalismo moderno e o rompimento da velha cultura jurídica positiva. In:

TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia Teixeira, et al. (Org.). *Estado, Direitos Humanos e Segurança Pública*. 1ª ed. São Luís: Edufma, 2017.

OLIVEIRA, Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: O condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. Senado Federal, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532794>>. Acesso em: 09/05/2021.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. "Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas?". *Revista Questões Atuais de Direito Local*, 25, 2020.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Planeamento urbanístico municipal, flexibilidade e oportunidades: uma perspetiva jurídica / municipal urban planning, flexibility and opportunities: a legal perspective. *Revista Esmat*, 10 16, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.34060/reesmat.v10i16.258>>. Acesso em: 09/05/2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. ISBN 978-85-309-7955-3.

PASTERNAK, Suzana. Evolução Espacial dos Loteamentos Irregulares em São Paulo. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana Idealizado pela Lei 13.465/17 (arts. 9º a 54) *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019.

PEQUENO, Renato. Ilegalidade Urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: Zonas Especiais de Interesse Social como Alternativa de Solução. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTUGAL - INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA. *Habitação - cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2018; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Lisboa, 2018. [consult. 5 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh.html>>.

RAMOS, André Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, José Luís Bonifácio. *Manual de Direito Reais*. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

RAPOSO, Isabel. Reconvenção de Territórios de Gênese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML). In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

SANTOS, Paulo Cesar Batista dos. Do Requerimento de Cancelamento do Loteamento Urbano por Sub-Rogação dos Direitos do Loteador Originário. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018. ISBN 9788554947019

SARLET, Info Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Loteamentos e Assentamentos de Gênese Ilegal na Metrópole do Recife: Descompasso entre Arcabouço Jurídico e Realidade Social. In: BÓGUS, Lucia; et. Al. (Org.) *Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: Educ, 2010. ISBN 9788528300888.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional / Lenio Luiz Streck*. – 5ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TAMER, Sergio Victor. *Discursos Solenes - A Fundamentalidade dos Direitos Sociais*. 2018. ISBN: 978-85-53126-00-2.

TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia, et al. (Org.). *Estado, Direitos Humanos e Segurança Pública*. 1ª ed. São Luís: Edufma, 2017.

TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. *O Regime Excepcional da Reabilitação Urbana – Tendência ou Excepcionalidade?*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo). Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto – Campus da Foz, Porto, 2015.

VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *A Regularização Fundiária Urbana como Concretização do Direito Fundamental à Habitação*. Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas, Universidade do Porto. Porto, 2019.

VILLAR. Paola Mavropoulos Beekhuizen. *O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Constitucional). Coimbra: Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2015.

## 2. Jurisprudência

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *REsp 652449/SP. Recurso Especial 2004/0099113-4*, Relator(a): Ministro Massami Uyeda, Data de Julgamento: 15/12/2009, T3-TERCEIRA TURMA, Publicação: 23/03/2010. Disponível na Internet: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200400991134&dt\\_publicacao=23/03/2010](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200400991134&dt_publicacao=23/03/2010)>.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial: 1091198 PR 2008/0219692-5*, Relator(a): Ministro Og Fernandes, Data de Julgamento: 06/08/2019, T2- SEGUNDA TURMA, Publicação: 12/08/2019. Disponível na Internet: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1847034&num\\_registro=200802196925&data=20190812&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1847034&num_registro=200802196925&data=20190812&peticao_numero=-1&formato=PDF)>.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial: 1169109 DF 2009/0235001-3*, Relator(a): Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 26/06/2010, T2- SEGUNDA TURMA, Publicação: 01/07/2010. Disponível na Internet: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s-equencial=985118&num\\_registro=200902350013&data=20100701&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s-equencial=985118&num_registro=200902350013&data=20100701&peticao_numero=-1&formato=PDF)>.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Acórdão Processo n.º 742/10.2TBSJM.P1.S1*. Relator: Granja da Fonseca. Data da Publicação: 05/02/2015. [consult. 10 mai. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/90076875/details/normal?emissor=Supremo+Tribunal+de+Justi%C3%A7a&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar%2Fen>>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. *Tabela I – 2021 dos processos judiciais em geral*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2020/12/Tabela\\_Custas\\_2021.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2020/12/Tabela_Custas_2021.pdf)>. e ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. *Tabela de emolumentos*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.anoreg.org.br/site/tabela-de-emolumentos/>>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - AC 0002480-60.2012.8.26.0347 – Relator Desembargador: Paulo Roberto Grava Brazil – Publicação: 08/04/2015. Disponível em: DIP, Ricardo (Coord.). Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016. ISBN 85-7674-838-X.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Resolução 1 de 17/12/2020*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-conselho-da-magistratura/2020/resolucao-1-de-17-12-2020>>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão 130/1992 do TCP*. [consult. 27 fev. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920130.html>>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão 177/2002 do TCP*. [consult. 27 fev. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020177.html>> e publicado no Diário da República n.º 150/2002, Série I-A, de 2002-07-02.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão 421/2009 do TCP*. [consult. 27 fev. 2021]. Disponível na Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090421.html>> e publicado no Diário da República n.º 170/2009, Série II, de 2009-09-02.

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA. *Acórdão 358/06.8TBSRE.C2 do TRC*. [consult. 27 fev. 2021]. Disponível na Internet: <<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/6c6335240c5f02d2802579b100392bfe>>.

### 3. Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*. [consult. 01 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm)>.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 271 de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. [consult. 02 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 3.365 de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. [consult. 02 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)>.

BRASIL. *Lei n.º 4.132 de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. [consult. 02 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm)>.

BRASIL. *Lei n.º 4.591 de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. [consult. 02 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm)>.

BRASIL. *Lei n.º 6.015 de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 6.776, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>.

BRASIL. *Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [consult. 02 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9636compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636compilado.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2010*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=Para%20todos%20os%20efeitos%2C%20esta,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=Para%20todos%20os%20efeitos%2C%20esta,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental.>)>.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017 [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>>.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera leis. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>.

BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>.

CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL – CEDIN. *Declaração e programa de ação de Viena – Conferência mundial sobre direitos humanos*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Convenção europeia dos direitos do homem*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>.

Plataforma Agenda 2030. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.agenda2030.com.br/>>.

PORTUGAL. *Carta Social Europeia*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047e171>>.

PORTUGAL. *Código Civil – Decreto-Lei nº 47344*. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34509075/view>>.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. [consult. 01 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 46673*. Diário do Governo n.º 271/1965, Série I de 1965-11-29. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/507825/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 289/73*. Diário do Governo n.º 133/1973, Série I de 1973-06-06. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[https://dre.pt/pesquisa/-/search/422822/details/normal?p\\_p\\_auth=votFX2WV](https://dre.pt/pesquisa/-/search/422822/details/normal?p_p_auth=votFX2WV)>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 275/76*. Diário da República n.º 88/1976, Série I de 1976-04-13. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/502601/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 794/76*. Diário da República n.º 259/1976, Série I de 1976-11-05. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/409292/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 804/76*. Diário da República n.º 260/1976, Série I de 1976-11-06. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/407335/details/normal?jp=true>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 400/84*. Diário da República n.º 301/1984, Série I de 1984-12-31. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[https://dre.pt/pesquisa/-/search/389826/details/normal?p\\_p\\_auth=dROmQQ1X](https://dre.pt/pesquisa/-/search/389826/details/normal?p_p_auth=dROmQQ1X)>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 380/99*. Diário da República n.º 222/1999, Série I de 1999-09-22. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/559019/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 555/99*. Diário da República n.º 291/1999, Série I de 1999-12-16. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/655682/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20555%2F99+de+16+de+dezembro>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 69/00*. Diário da República n.º 102/2000, Série I de 2000-05-03. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/281589/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 197/05*. Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/583190/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 285/07*. Diário da República n.º 158/2007, Série I de 2007-08-17. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/636973/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 307/09*. Diário da República n.º 206/2009, Série I de 2009-10-23. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/483155/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 175/12*. Diário da República n.º 149/2012, Série I de 2012-08-02. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/179064/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 151-B/13*. Diário da República n.º 211/2013, 2º Suplemento, Série I de 2013-10-31. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/513863/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 154/13*. Diário da República n.º 214/2013, Série I de 2013-11-05. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/504978/details/normal>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 53/14*. Diário da República n.º 69/2014, Série I de 2014-04-08. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25344757/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 80/15*. Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/67212743/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 102/15*. Diário da República n.º 109/2015, Série I de 2015-06-05. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/67409483/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 29/18*. Diário da República n.º 86/2018, Série I de 2018-05-04. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/home/-/dre/115221283/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 37/18*. Diário da República n.º 106/2018, Série I de 2018-06-04. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[PORTUGAL. \*Decreto-Lei n.º 68/19\*. Diário da República n.º 98/2019, Série I de 2019-05-22. \[consult. 5 fev. 2021\] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/122373682/details/maximized>>.](https://dre.pt/home/-/dre/115440317/details/maximized#:~:text=Decreto%2DLei%20n.%C2%BA%2037%2F2018,-Publica%C3%A7%C3%A3o%3A%20Di%C3%A1rio%20da&text=O%20XXI%20Govern%C3%A3o%20Constitucional%20reconheceu,a%20coes%C3%A3o%20social%20e%20territorial.></a>>.</p></div><div data-bbox=)

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 84/19*. Diário da República n.º 122/2019, Série I de 2019-06-28. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/home/-/dre/122747583/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 81/20*. Diário da República n.º 193/2020, Série I de 2020-10-02. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/home/-/dre/144454578/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Lei n.º 54*. Diário do Governo n.º 164/1913, Série I de 1913-07-16. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/590694/details/maximized?serie=l&search=Pesquisar&ano=1913&perPage=100&types=DR%2Fen&drelid=4735>>.

PORTUGAL. *Lei n.º 91/1995*. Diário da República n.º 203/1995, Série I-A de 1995-09-02. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/547220/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Lei n.º 168/1999*. Diário da República n.º 219/1999, Série I-A de 1999-09-18. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34538575/view>>.

PORTUGAL. *Lei n.º 56/2008*. Diário da República n.º 171/2008, Série I de 2008-09-04. [consult. 5 fev. 2021] Disponível na Internet: <[PORTUGAL. \*Lei n.º 31/2014\*. Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30. \[consult. 5 fev. 2021\] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345938/details/maximized>>.](https://dre.pt/pesquisa/-/search/453988/details/maximized#:~:text=1%20%2D%20Para%20os%20fins%20deste,de%20pr%C3%A9dios%20r%C3%BAsticos%20ou%20urbanos.></a>>.</p></div><div data-bbox=)

PORTUGAL. *Lei nº 80/2014*. Diário da República, n.º 245/2014, Série I de 2014-12-19. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/65949852/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Lei nº 32/2016*. Diário da República, n.º 162/2016, Série I de 2016-08-24. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://data.dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/75194221/details/maximized>>.

PORTUGAL. *Lei n.º 83/2019*. Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://dre.pt/home/-/dre/124392055/details/maximized>>.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2011/92/EU, de 13 de dezembro de 2011*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=LV>>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP. *Declaração de direitos do homem e do cidadão*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>.

UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [consult. 10 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

## 4. Outros

CORI-MG. *Cartório de Coronel Fabriciano registra Reurb em prazo recorde*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://corimg.org/cartorio-de-coronel-fabriciano-registra-reurb-em-prazo-recorde/>>

GOVERNO DE MINAS GERAIS. *Dados gerais*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/dados-gerais>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Panorama*. [consult. 02 abr. 2021] Disponível na Internet: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – *Aforamento ou Emprazamento*. [consult. 09 mai. 2021] Disponível na Internet: <[https://www.ibr.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf\\_old.PDF](https://www.ibr.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf_old.PDF)>

NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. [consult. 15 abr 2021] Disponível na Internet: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf)>.

