

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

KAYAN XAVIER GOMES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A SEGURANÇA JURÍDICA DA
POSSE COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À MORADIA
ADEQUADA**

**JOÃO PESSOA
2019**

KAYAN XAVIER GOMES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A SEGURANÇA JURÍDICA DA
POSSE COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À MORADIA
ADEQUADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador.: Ms. Filipe Mendes Cavalcanti Leite

**JOÃO PESSOA
2019**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

G633r Gomes, Kayan Xavier.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA / Kayan Xavier Gomes. - João Pessoa, 2019.

56 f.

Orientação: FILIPE MENDES CAVALCANTI LEITE.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL. 2. DIREITO À MORADIA. 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. I. LEITE, FILIPE MENDES CAVALCANTI. II. Título.

UFPB/CCJ

KAYAN XAVIER GOMES

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À MORADIA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Ms. Filipe Mendes Cavalcanti Leite

DATA DA APROVAÇÃO:

BANCA EXAMINADORA:

Filipe Mendes L. Leite
**Prof.^a Ms. FILIPE MENDES CAVALCANTI LEITE
(ORIENTADOR)**

Adamirton Dias Lourenço
**Prof. Ms. ADAUMIRTON DIAS LOURENCO
(AVALIADOR)**

Raquel Moraes de Lima
**Prof. Dr. RAQUEL MORAES DE LIMA
(AVALIADORA)**

**Dedico este trabalho primeiramente a
Deus, por ser essencial em minha vida,
aos meus pais, as minhas irmãs, aos
meus sobrinhos e aos meus amigos e
professores, pelo incentivo e pelo apoio
constantes.**

RESUMO

O direito à moradia, em que pese, amplamente protegido no âmbito interno e internacional, ainda encontra problemas de efetivação na realidade brasileira. Desse modo, o presente trabalho se propõe a analisar a regularização fundiária das ocupações irregulares como meio de efetivação do direito à moradia adequada. Nesse contexto, esta pesquisa, por meio de uma abordagem hipotético-dedutivo faz inicialmente um panorama histórico da formação da chamada “cidade ilegal” e dos conflitos fundiários urbanos, o qual culmina, na atualidade, em um déficit de moradia. Posteriormente, por meio de formulações teóricas acerca dos institutos do direito real de posse e de propriedade, conclui-se que esse ramo do direito deve ser analisado sob o prisma da constitucionalização do Direito Civil, tomando a posse uma posição de destaque na efetivação do Direito à Moradia. Por fim, por meio de uma análise indutiva da Lei 13.465/2017, pode-se concluir, no campo teórico, que a nova lei de regularização fundiária observa, no que tange ao direito à moradia adequada, os parâmetros por ela preconizados. Ademais, a lei inova ao trazer a mediação como instrumento de regularização fundiária, sendo esta mais um mecanismo eficaz na proteção do direito à moradia.

Palavras-chave: Segregação Socioespacial. Direito à moradia adequada. Regularização fundiária urbana.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

BNH - BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS

CONCIDADES - CONSELHO DAS CIDADES

REURB - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 HISTÓRICO BRASILEIRO DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	9
2.1 O Processo de Colonização e o Regime Sesmarial.....	9
2.2 O Regime de Posses e a Lei de Terras	11
2.3 A República, o Processo de Industrialização e o Fenômeno Urbano no Brasil	16
2.4 A Situação Habitacional e urbana nas últimas décadas	20
3 OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, OS DIREITOS REAIS E O DIREITO À UMA MORADIA ADEQUADA	24
3.1 Os conflitos Fundiários Urbanos	25
3.2 Dos direitos reais: noções de propriedade e posse	26
<i>3.2.1. Do direito de propriedade</i>	27
<i>3.2.2 O instituto da posse</i>	28
<i>3.2.3 Da função social da propriedade e da posse</i>	31
3.3 Direito fundamental à Moradia adequada	34
4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	38
4.1 Noções Gerais de Regularização Fundiária.....	38
4.2 Arcabouço histórico legal de regularização fundiária	39
4.3 A lei 13.465/2017, o novo paradigma de regularização fundiária e o acesso ao direito à moradia adequada.	41
4.4 Conceitos e objetivos de regularização fundiária trazidos pela lei 13.465/2017	41
4.5 A mediação na Regularização Fundiária	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

Segundo o relatório de habitação da ONU¹, somente em 2015, cerca de 1,6 bilhão de pessoas se encontravam vivendo em moradias precárias, enquanto outros 100 milhões de indivíduos estavam desabrigados e outras 60 milhões de pessoas se encontravam em situação de despejo ou haviam sido retiradas de suas moradias.

Esses números são, de fato, alarmantes e, analisando essa situação sob a ótica brasileira, denota-se que as questões relativas aos conflitos que envolvem a posse e a moradia são presentes no cotidiano de diversos brasileiros. Assim, um vasto número de famílias vivem sem ter segurança jurídica da posse em ocupações irregulares, formando a chamada “cidade ilegal”.

Essa organização errática dos espaços urbanos no Brasil somente reforçam os efeitos ainda mais nefastos dos conflitos associados às desigualdades sociais gritantes do nosso país. Essa situação decorre da ausência de políticas públicas efetivas na concretização do direito à moradia, o qual resta amplamente protegido no ordenamento jurídico interno e internacional.

Nesse cenário, um fator que permanece em evidência é a importância da efetivação do direito à moradia, o qual, em que pese, está amplamente protegido no ordenamento internacional e interno, ainda encontra problemas de efetivação na realidade brasileira. Portanto, buscou-se analisar, por meio do emprego de técnicas primárias, secundárias e terciárias, os fatores históricos, sociais e jurídicos relativos a problemática da questão fundiária e de moradia no Brasil, com o propósito de apresentar ao final, a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais como instrumento de concretização do direito à moradia adequada das famílias de baixa renda.

Nesse sentido, a natureza da pesquisa em destaque se encaixa no método hipotético-dedutivo, partindo-se de uma abordagem história a respeito da segregação socioespacial presente na realidade brasileira e do consequente problema de moradia.

Doravante, utiliza-se da indução como método de abordagem. Toma-se como ponto de partida algumas formulações teóricas acerca do direitos reais de

¹ Kothari, Miloon. The Global Crisis of Displacement and Evictions: A Housing and Land Rights Response. 2015.

propriedade, posse, bem como do direito fundamental à moradia, estabelecendo-se daí as devidas ponderações com relação ao direito à moradia adequada. Ainda, busca-se analisar dedutivamente a asseguração deste direito garantido pela Constituição Federal a partir da análise da lei 13.465/2017.

No tocante aos métodos de procedimento, faz-se uso do método interpretativo, através das construções teóricas relativas à formação das cidades, dos conceitos de propriedade e de posse e do direito fundamental à moradia e de que maneira se materializam por meio da lei 13.465/2017.

Para tanto, no primeiro capítulo far-se-á um regresso histórico, desde a colonização, até os dias atuais, evidenciando a segregação socioespacial presente no processo de formação das cidades brasileiras, apresentando, por fim, o problema do déficit habitacional como consequência do contexto histórico brasileiro.

Por meio do segundo capítulo são trazidas as conceituações acerca dos direitos fundamentais que são postos em conflito sob prisma da constitucionalização do Direito Civil.

Por fim, no último capítulo abordam-se os instrumentos capazes de efetivar o direito à moradia, analisando, para tanto, a Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária, urbana e rural, a qual modificou o paradigma da regularização fundiária, trazendo em seus objetivos diversos mecanismos capazes de concretizar o direito à moradia, inclusive o instituto da mediação, como um dos métodos eficazes na resolução desses conflitos.

2 HISTÓRICO BRASILEIRO DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPECIAL

Por ser imprescindível à boa compreensão do presente estudo, se faz necessário um regresso histórico, com intento de construir um panorama sobre a questão fundiária e a moradia no Brasil, posto como indispensável para o entendimento da complexidade dos problemas urbanos. Para construção desse contexto sociojurídico, destaca-se, inicialmente, o processo de colonização do Brasil e suas consequências para a organização fundiária do território brasileiro.

2.1 O Processo de Colonização e o Regime Sesmarial

A hercúlea tarefa de administrar um país-continental, impulsionou o Reino de Portugal a formar um monopólio da terra, através da cisão do Brasil em 15 Capitanias Hereditárias entregues a fidalgos portugueses, pessoas de confiança da coroa portuguesa, que se tornaram donatários das posses coloniais.²

De antemão consolidado em Portugal, inspirado na legislação do século XIV e nos resultados obtidos, a Coroa portuguesa também instituiu no Brasil o regime de sesmarias, fundado na concessão de terras, sob a condição resolúvel de efetiva utilização econômica. Os objetivos precípuos eram: a ocupação, defesa das terras e uma maior exploração da produção agrícola por meio do cultivo e de extrativismo de riquezas do Brasil.

Neste toar, Mattos celebra: “Chama-se Regime Sesmarial à política de colonização portuguesa implantada no Brasil, a partir de 1530, com o envio de Martin Afonso Souza, trazendo expedição de tríplice finalidade: guarda-costa, exploradora e colonizadora.”³

Cumpre destacar que, apesar de referido regime sesmarial ter como base o modelo aplicado em outras regiões, às particularidades da colônia brasileira, quando da sua implantação, foram feitas modificações na sua interpretação e aplicação, ante às distinções existentes entre os dois territórios.

No país colonizador, o intuito primordial da Lei de Sesmarias, promulgada em 1375, era estimular a agricultura para contornar a crise de abastecimento que

² SOARES, Goyena, R., TÁVORA, Fabiano. **Col. Diplomata - História do Brasil: tomo I:** o tempo das monarquias, 1ª edição. São Paulo, 2016. p. 21.

³ MATTOS NETO, Antonio José de. **A posse Agrária e suas implicações jurídicas no Brasil.** Belém: CEJUP, 1988. p. 92.

sofría o país através de uma política de fixação do homem ao campo, convocando os camponeses que haviam migrado para as cidades em decorrência do sistema feudal ou em busca de outras alternativas de sobrevivência para retornar ao campo, sob o risco de submeterem-se às penalidades previstas em lei.⁴

Com relação ao Brasil, os objetivos eram: colonização, defesa do território e produção agrícola. Contudo, para isso, era necessário criar um sistema administrativo completo, pois, diferentemente de Portugal, onde as terras, apesar de abandonadas, já tinham sido cultivadas. No Brasil, as terras eram virgens, sem qualquer estrutura.⁵

Por esse motivo, visando ao desenvolvimento na produção e a inserção nas relações comerciais mundiais, Portugal, durante o processo de colonização, concedeu terras com base em critérios econômicos. Neste sentido, Pereira entende que:

se a Coroa portuguesa no momento da colonização distribuiu terras entre aqueles que possuíam condições foi porque o objetivo maior de sua empreitada na América [...] era ocupar essas terras dentro do quadro das relações comerciais. Para tanto, era necessário o desenvolvimento da produção. E como fazer isso entregando terras a quem não tinha condições de investir em suas propriedades e participar das relações comerciais reinantes e tão importantes naquele momento? Acabariam por viver em condições sobre humanas.⁶

Contudo, em decorrência dessa distribuição desigual, Lígia Osório *apud* Silva destaca que, em Portugal, “a sesmaria gerou a pequena propriedade, e no Brasil, ao contrário, foi a causa principal do latifúndio brasileiro.”⁷ Nesse sentido, temos que, o processo de distribuição de sesmarias resultou no surgimento de uma sociedade baseada numa relação de posse de recursos, sendo esta a única exigência para obtenção de terras. Muito embora, concentrar vastas áreas nas mãos de alguns poucos indivíduos não foi o resultado inicialmente pretendido pela

⁴ SILVA , Maria Aparecida Daniel. **Terra "Sem lei, nem Rei"**. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2000. p.66.

⁵ MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12^a edição. São Paulo. Gen, 2016. p. 24

⁶ PEREIRA , Luciene Maria Pires. **As sesmarias em Portugal e no Brasil**: a colonização do Brasil analisada por meio das cartas de doação e dos forais . p.126 . Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010.

⁷ SILVA, Maria Aparecida Daniel. op. cit. p. 66.

Coroa, mesmo porque isso poderia impedir o aproveitamento econômico da terra, ante à dimensão e à possibilidade de cultivo.

Cumpre destacar, ainda, os apontamentos de Marques, que evidenciam os pontos positivos e negativos do regime em comento:

o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do País, que se consolidou com dimensões continentais.⁸

Portanto, o sistema sesmarial na colônia, apesar de reconhecidamente ter sido responsável pela colonização e estruturação do País, concedeu as terras, exclusivamente, aos amigos do Rei, restando, aos homens rústicos e pobres apropriarem-se de pedaços de terras distantes e remotas das áreas de concentração da população.⁹

Nesse diapasão, verifica-se que a segregação socioespacial no Brasil não é problema recente, dado que a implantação do sistema de sesmarias no território brasileiro gerou durante o período colonial, a concentração de terras nas mãos de uma minoria pertencente a uma classe privilegiada. Para Furtado, as raízes dos problemas fundiários no Brasil decorrem da herança do funcionamento da colônia e das leis vigentes nesse período, as quais principiaram a desigualdade na distribuição de terras.¹⁰

2.2 O Regime de Posses e a lei de Terras

Insta ressaltar a efetividade do regime sesmarial, o qual perdurou por quase 300 (trezentos) anos no Brasil, tendo sido extinto apenas em 17 de julho de 1822, por meio de resolução nº 76 do Príncipe Regente D. Pedro I. No entender de José Edgard Penna, a suspensão do regime sesmeiro ocorreu porque não mais atendia às necessidades sociais da Colônia, que encontrava-se na premência da emancipação e pejada de um caráter antilusitano.¹¹

⁸ MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva. op.cit. p. 24.

⁹ MATTOS NETTO, Antonio José de. op. cit. p. 95.

¹⁰ FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Nacional, 1989.

¹¹ PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. Terra Devolutas, In BARROSO, Lucas Abreu (org), **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 25.

Após a extinção do regime sesmeiro não houve, por quase 30 (trinta) anos, outra norma regulamentadora que o substituisse. Durante esse período, conhecido pelo regime de posses, a principal forma de aquisição do domínio privado sobre as terras era a simples ocupação ou posse. Marques, acerca disso, assevera:

De fato, foi demasiado longo o tempo em que o Brasil passou sem lei que disciplinasse a aquisição de terras. Nem mesmo a primeira Constituição – a de 1824 –, editada após a proclamação da independência, trouxe normas reguladoras a respeito. [...] No chamado período “extralegal” ou “das posses”, a ocupação desenfreada do vasto território foi absolutamente desordenada. Imperou o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices.¹²

Aparentemente, diante desse cenário, o regime das posses parecia ter beneficiado os pequenos colonos, devido à ausência de grandes obstáculos para o acesso à terra. Nesse sentido, preceitua Mattos:

tinha chegado a oportunidade do pequeno colono que por ser lavrador de poucos haveres, desenvolvia seu trabalho à base da força familiar e residia, com sua família, na gleba trabalhada.¹³

Todavia, a despeito da possibilidade do pequeno colono ter maiores chances de acesso à terra, verificou-se, na realidade, o aumentou a concentração latifundiária, conforme assegura o mestre José Edgard Pereira, tendo em vista que, ocorreu a ampliação das possessões dos sesmeiros, que possuíam maiores condições econômicas.¹⁴

O vácuo legislativo foi preenchido apenas em 1850, quando surge como marco legal a Lei nº 601, consagrada como Lei de Terras, com o intuito de transmutar a realidade fundiária instalada no País, a qual estava fora do controle estatal. Com fulcro na lição de Benedito Marques e Carla Marques, a chamada Lei de Terras teve por objetivos básicos:

(1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias

¹² MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva. **Direito Agrário Brasileiro.** 12^a edição. São Paulo: GEN, 2016. p. 25.

¹³ MATTOS NETTO, Antonio José de. op. cit. p. 95.

¹⁴ PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. p.26

não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei.¹⁵

Nesse contexto, a Lei nº 601 possuía como principais aspectos: a delimitação da propriedade no Brasil, a nova forma de aquisição da propriedade, a legitimação das sesmarias concedidas que não tinham caído em comisso, a legitimação das posses ocorridas durante o Império das ocupações e a demarcação das terras devolutas.

De posse dessa análise, interessa frisar que a lei de terras foi a primeira iniciativa, no sentido de organizar a propriedade privada, estabelecendo como critério para aquisição da propriedade apenas a compra e venda. Bem como, foi a primeira forma de legitimação de posses em observância à função social. Segundo Melo referida lei ainda que no campo teórico representou uma oportunidade de distribuição funcional dos imóveis no Brasil, tendo em vista, a necessidade de revalidação das sesmarias ou legitimação das posses com base na função social de moradia e de cultivo.¹⁶

Todavia, na realidade, a lei de terras, conforme assevera Torres, materializou-se num grande obstáculo à concretude da legitimação de posses, pois o valor que deveria ser pago como requesito para obtenção do título era de difícil alcance pelos posseiros, os quais não possuíam recursos. Neste contexto, a terra permaneceu como privilégio.¹⁷

Nesse diapasão, referida lei, dentre outras questões, visava impedir o alcance por qualquer pessoa à propriedade, fazendo-se necessária a obstaculização da legitimação de posses até então consumadas e a restrição à aquisição da propriedade apenas pela compra e venda, tendo em vista que o contexto socioeconômico da época estava passando por profundas transformações.¹⁸

¹⁵ MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva, op. cit. p. 25.

¹⁶ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 25.

¹⁷ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse:** um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 85.

¹⁸ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 27.

Dentre tais transformações, destaca-se inicialmente, a crise da mão-de-obra escrava instaurada em razão da aprovação da Lei Eusébio de Queiroz que abolia o tráfico negreiro para o Brasil, equiparando-o a crime de pirataria. Em decorrência disso ocorreu a diminuição gradativa da mão de obra escrava e inversamente proporcional o aumento do preço dos mesmos.¹⁹

Diante desse quadro, a solução imediata foi utilizar os escravos das regiões decadentes do Nordeste²⁰, vez que os nativos eram tidos como desqualificados e preguiçosos. Assim como, objetivando o aumento na oferta de mão-de-obra, também foi incentivada a utilização da mão de obra assalariada dos imigrantes europeus, os quais eram, na sua maioria, empobrecidos e sem recursos.²¹

Esses novos grupos representavam uma ameaça ao interesse econômico de muitos proprietários de terra, pois diante do panorama surgido com a extinção do regime de sesmarias em 1822 e o predomínio do império das posses, caso não houvesse a promulgação da lei de 1850, esse contingente populacional poderia ocupar terras e tê-las como propriedade. Nesse sentido, “a Lei de Terras fez, apenas, respeitar as posses consolidadas até data de sua promulgação, proibindo o ato possessório agrário futuro, taxando-o como crime”²²

Portanto, tendo em vista a preocupação da oligarquia rural com a oferta de mão-de-obra, a lei foi utilizada como instrumento de direcionamento da população ao mercado de trabalho, uma vez que, endureceu a forma de aquisição da propriedade, limitando-a a compra e venda.²³

Nesse cenário, para os novos trabalhadores nacionais, escravos e imigrantes não restava nenhuma possibilidade real de obtenção das terras, ante as condições econômicas dos mesmos. Desta forma, ganhou força e alcance territorial a exclusão socioeconômica vigente à época, pois apenas as elites possuíam rendimentos suficientes para adquirir a terra.

¹⁹ MENDES, José Sacchetta Ramos, **Desígnios da lei de terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império**. Caderno CRH. Salvador, v. 22, n. 5, p. 173 - 184 p. 181, Jan/Abr. 2009.

²⁰ COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República: Momentos decisivos**. 6^a ed. São Paulo. Fundação Editora da UNESP. 1999. p. 251.

²¹ MENDES, José Sacchetta Ramos, **Desígnios da lei de terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império**. Caderno CRH. Salvador, v. 22, n. 5, p. 173 - 184, Jan/Abr. 2009. p. 181

²² MATTOS NETTO, Antonio José de. op. cit. p. 99.

²³ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 28.

Nesta mesma perspectiva, Holston entende que a *nova*/legislação perpetuou a desigualdade e injustiça presentes até os dias atuais na sociedade brasileira, vez que criminalizou a condição como a população de baixa renda adquiria terras no Brasil.²⁴ Ainda segundo o autor, é cristalino que a legislação veio restringir a propriedade fundiária, tendo em vista os obstáculos dirigidos aos cidadãos brasileiros e imigrantes.²⁵

Em 1888, com abolição da escravatura, o problema se intensificou. Os escravos recém libertos que antes moravam com seus senhores ficaram sem moradia e por não possuírem capacidade econômica para adquirí-las, precisaram buscar por outra opções de moradia. Conforme os ensinamentos de Lehfeld:

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construírem suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.²⁶

Por tudo o exposto, segundo Gomes, a lei de terras tinha como objetivo precípua proteger o *status quo* da propriedade privada, tornando-a intangível para mão de obra agrária e negros, os quais não tiveram a possibilidade de ter uma terra que lhes permitisse unir liberdade com dignidade e sobrevivência. Esses grupos vulneráveis, lentamente migraram em direção às cidades, formando periferias e

²⁴ HOLSTON. James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 182.

²⁵ Idem ibidem, p. 180.

²⁶ LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988. p. 7

subúrbios. Esse problema apenas se acentuou com a proclamação da República e o com processo de industrialização no Brasil.²⁷

2.3 A República, O Processo de Industrialização e o Fenômeno Urbano no Brasil

Conforme visto, o problema urbano possui raízes nos primórdios da sociedade brasileira, sobretudo com o advento da lei de terras de 1850 e a emergência do trabalho livre em 1888.²⁸ Esses acontecimentos fizeram surgir o problema da habitação e a exclusão social presente no crescimento urbano, conforme aponta Maricato:

O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema de habitação.²⁹

A mesma autora destaca que a consolidação do processo de urbanização no Brasil começa entre os séculos XIX e XX, compelido pelo aumento da mão-de-obra livre, a proclamação da República e o início da industrialização.³⁰ Esses fenômenos foram responsáveis pela perpetuação da desigualdade socioespacial.

O primeiro ponto que merece destaque foi a proclamação da república em 1889, a qual prestigiou as cidades, transformando-as no cartão postal do novo governo, a fim de mostrar a imponência de uma jovem república. Isso provocou o interesse de diversos grupos sociais, dentre os quais, os escravos recém libertos e os pequenos proprietários.³¹

Todavia, nesse momento, o país passaria por um processo de embelezamento paisagístico e de predominância de um mercado imobiliário de corte capitalista. Processo esse que desencadeou na exclusão dos mais pobres, através do afastamento desses grupos das áreas centrais, gerando nítida

²⁷ GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo, 2013. p. 73.

²⁸ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 23.

²⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 22.

³⁰ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 17.

³¹ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade**: Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro. v. 05, n. 01, p. 51 -64, 2008.

segregação territorial. Segundo Maricato, as reformas urbanas ocorridas durante esse período formaram a base de um urbanismo moderno “à moda da periferia”.³²

O deslocamento deste contingente populacional para a periferia da cidade não foi garantido da necessária política de infraestrutura. Segundo Ribeiro essa remoção em massa foi, inclusive, favorecida pela incipiente legislação urbanística que endureceu as normas de habitação nas áreas centrais.³³

Nesse ínterim, as periferias foram sendo formadas como única alternativa para este contingente populacional. Áreas de concentração sem qualquer infraestrutura, acarretando o surgimento de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos.³⁴

Com a revolução de 1930 e o processo de industrialização, a urbanização se intensificou, influenciando no êxodo rural. Nesse período a economia começa a romper com o modelo agrário-exportador para se reorientar com base no modelo urbano-industrial. Nessa perspectiva, no início da era Vargas, o Estado visando o desenvolvimento industrial começou a investir fortemente em infraestrutura e melhores condições físicas das cidades, pretendendo atender as necessidades locais, mas, sobretudo, a substituição de importações.³⁵

Cumpre frisar que, embora o Brasil fosse uma República, ainda havia a perpetuação de interesses hegemônicos. Desta vez, manifesto pela hegemonia política da burguesia industrial. Conforme leciona Maricato, esse cenário marcará o processo de urbanização brasileiro:

Essa ambigüidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos conflitos vividos pelo país, no século XIX, se referia fundamentalmente ao campo.³⁶

³² MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 17.

³³ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade:** Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, p.50 -64, 2008. p. 54

³⁴ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade:** Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, p. 50 -64, 2008. p. 54

³⁵ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 17.

³⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 17.

Com o desenvolvimento da industrialização e a consequente reformulação da estrutura urbana, as cidades tornavam-se cada vez mais atrativas. Na década de 1960 aumentou o êxodo rural que ocorreu como consequência da modernização campestre, do processo de industrialização, assim como das dificuldades de subsistência dos trabalhadores rurais sem alternativa no campo.³⁷

A reunião desses fatores no campo e o consequente êxodo rural gerou reflexos também na cidade. Durante o período entre 1940 e 2000, ocorreu uma inversão no que se refere ao lugar de residência da população brasileira. Tendo em vista que, em 1940 a taxa de urbanização era de 26,3%, já em 2000 alcançou o patamar de 81,2%.³⁸

Nesse sentido, gradualmente, os centros urbanos passaram por um crescimento da população. Acerca disso, Leite *apud* Garbossa e Silva explica que:

os espaços urbanos foram ocupados de forma rápida e desordenada, não havendo, assim, um planejamento prévio para a ocupação do solo urbano, o que gerou um intenso processo de periferização e uma consequente marginalização socioespacial, sentida/vivida por uma grande parcela da população que está longe da infraestrutura urbana.³⁹

Junto com o aumento da população urbana vieram as demandas por uma maior atuação de Estado Social, ante a necessidade da prestação de serviços essenciais como educação, transporte urbano, acesso à água potável, saneamento básico, os quais não foram atendidos a contento pelo poder público.⁴⁰ Porquanto, a condição de ilegalidade servia como escudo para justificar a falta de assistência por parte da administração para esse contingente populacional, a esse respeito, assevera Alfonsin:

³⁷ PAZ, R. D. O.; TABORDA, K. J; **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. 2010. p.15

³⁸ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 16.

³⁹ GARBOSSA, Renata Adriana; SILVA, Rodolfo dos Santos. **O processo de produção do espaço urbano:** impactos e desafios de uma nova urbanização. Curitiba. Intersaberes, 2016. p. 145.

⁴⁰ CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. **A Regulação Dos Litígios Coletivos sobre a posse de imóveis urbanos no CPC/15: avanços e limites.** Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, Salvador, v. 04, n. 01, p. 163-185, 2008. p. 171.

A tensão legalidade/illegalidade acompanha a formação do Estado e do território brasileiro, em especial das cidades. [...] O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de escudo, para justificar o abandono dos territórios fora-da-lei pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.⁴¹

Nesse contexto, ante aos altos custos da cidade e falta de assistência estatal, ocorreu o aumento de favelas e as ocupações irregulares, pois eram alternativas de baixo custo, que estavam ao alcance das condições econômicas de cada uma dessas pessoas. Diante dessa ingerência, os centros urbanos foram sendo formados também por cortiços, ocupação de áreas ilegais, de preservação ambiental, etc, tornando a habitação uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado.

Ante o exposto, constata-se que os problemas urbanos de moradia, como ocupação irregular do território, déficit habitacional, dentre outros, estão relacionados aos problemas históricos da estrutura fundiária do Brasil. Conforme vimos, a partir da segunda metade do século XX, o índice demográfico tornou-se majoritariamente urbano no Brasil, em decorrência da industrialização, movimentos migratórios internos, processos de imigração, assim como o êxodo rural, gerando uma situação de desajuste social.

Nesse contexto, assevera Paz e Taborda que “as cidades brasileiras cresceram marcadas pela ausência de planejamento urbano e pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes.”⁴² Sendo esse problema estruturante advindo de uma realidade histórica, presente na história nacional, desde o Brasil-colônia, da independência, do fim da escravidão, da proclamação da República, do

⁴¹ ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**, in Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Rolnik, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 71-72.

⁴² PAZ, R. D. O.; TABORDA, K. J; **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. 2010. p.12.

desenvolvimento industrial–urbano, com o neoliberalismo e com a financeirização da economia.⁴³

2.4 A Situação Habitacional e urbana nas últimas décadas

Diante do problema de moradia presente nos centros urbanos, foi criado em 1964 o Banco Nacional de Habitação – BNH, tendo como objetivo o estabelecimento de uma política pública de moradia para as classes mais pobres. Todavia, conforme o entendimento de Ribeiro, o BNH se apresentou como uma estratégia do governo para ampliar a indústria de construção, visando o capital imobiliário.⁴⁴

Ainda segundo a autora, malgrado, o surgimento de políticas públicas voltadas para a habitação. Durante referido período, aumentou o número de favelas, pois tal processo ocorreu sem a oitiva da população beneficiária, o que inviabilizou o êxito da política pública, posto que os novos custos da “moradia legalizada”, quais sejam, água, luz, telefone e a própria prestação dos imóveis, não poderiam ser suportados por esses grupos, ante a sua condição de vulnerabilidade econômica.⁴⁵

À vista disso, restou impossibilitada a aquisição de imóveis ou o pagamento de aluguéis no mercado formal por parte da população de baixa renda. Neste cenário, verifica-se que o processo de urbanização ficou marcado pela falta de políticas públicas efetivas para provimento habitacional, considerando o valor dos salários e o pagamento do preço da moradia, não restando possibilidades de financiamento dos imóveis para esse grupo.⁴⁶

Nesse toar, Alfonsin citado por Cafrune evidencia:

[alijadas] da possibilidade de inserirem-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, essas populações não têm outra opção a não ser ocupar terrenos ociosos, públicos ou

⁴³ PAZ, R. D. O.; TABORDA, K. J; **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. 2010. p.13.

⁴⁴ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade**: Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro. v. 05, n. 01, p. 51 -64, 2008. p. 54

⁴⁵ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade**: Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro. v. 05, n. 01, p. 51 -64, 2008. p. 55

⁴⁶ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**: do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p. 200.

privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar.⁴⁷

Portanto, cumpre destacar que não basta remover a população de baixa-renda para outras áreas, as remoções devem ser acompanhadas de políticas públicas capazes de garantir o direito à moradia adequada. A esse respeito, criticando a política simplista de remoções de moradores de favelas e áreas ambientalmente frágeis para outras localizações, Triginelli e Souza destaca que “Simplesmente afirmar que é necessário produzir moradia para a população privada de opções, que não sejam as formas ilegais, não traz solução eficaz para a habitação popular”.⁴⁸

Isso porque, a ocupação geralmente está relacionada a localização do imóvel, que possibilita oferta de trabalho, melhores condições de locomoção e acesso a serviços públicos nas proximidades. Bem como, a existência de redes sociais de cooperação entre os moradores que funcionam como atenuantes dos problemas sociais que alcançam esses grupos, em razão do Estado ausente.⁴⁹

Nas últimas décadas, o problema persiste. Segundo levantamento feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - Abrainc em parceria com a Fundação Getulio Vargas - FGV, o déficit de moradias cresceu 7% em apenas dez anos, de 2007 a 2017, tendo atingido quase 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017.⁵⁰ Recorde da série histórica apresentada no gráfico abaixo:

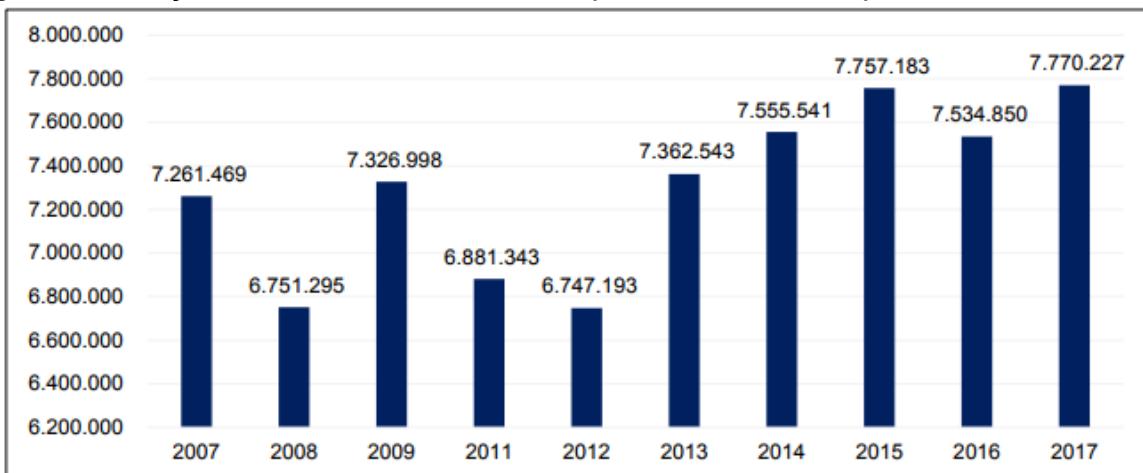
⁴⁷ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .200.

⁴⁸ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.45.

⁴⁹ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade:** Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, p. 50 -64, 2008. p. 54

⁵⁰ FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em 01/09/19.

Figura 1 - Evolução do Déficit Habitacional Total (Número de Unidades) - 2007 - 2017



Fonte: FGV.

Consonante a isso, na exposição de motivos da Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018 que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, destacou-se que:

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e a moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente a população pobre que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida e de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade. Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e designação dos conselheiros da sociedade civil, e a revisão do programa Minha Casa Minha Vida houve uma brutal redução nos investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infra-estrutura urbana.⁵¹

Portanto, depreende-se que o atual contexto urbano brasileiro continua sendo caracterizado pela distribuição desigual de terras, segregação socioespacial e falta de acesso à moradia pela parcela economicamente vulnerável da sociedade, em consequência disso, ocorrem as ocupações de áreas irregulares por esses

⁵¹ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, 24 outubro 2018, seção 1, p. 118. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/214526475/dou-secao-1-24-10-2018-pg-118>. Acesso em: 01/08/19.

grupos que detém somente a posse sobre estes imóveis, o que gera as disputas sociais e consequentemente os conflitos fundiários urbanos, e por vezes, os despejos e as violações ao direito fundamental à moradia.

3 OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, OS DIREITOS REAIS E O DIREITO À UMA MORADIA ADEQUADA

A situação habitacional e urbana assinalada pela concentração fundiária e processo irregular de urbanização das cidades tem como consequência a dificuldade de acesso à moradia para a população de baixa-renda, gerando o aumento da ocorrência dos conflitos fundiários urbanos e da chamada cidade ilegal.

Maricato destaca que “a ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos, não há Estado”⁵². Tendo em vista que, diante da falta de alternativas na cidade, a invasão e ocupação de áreas irregulares torna-se regra.⁵³

Cumpre evidenciar que a definição de conflitos fundiários urbanos encontra arrimo em um vasto campo normativo, tecidos no âmbito internacional e nacional, os quais tratam do direito à moradia adequada, assim como disposições legais que estabelecem os limites à prática de remoções realizadas nos casos desses conflitos.⁵⁴

Todavia, apesar do consenso internacional e o arcabouço positivo substancial a respeito da proteção do direito à moradia adequada, na realidade o que ocorre é uma diferença grotesca entre as garantias constantes no ordenamento jurídico e a sua efetividade.⁵⁵ Prova disto, é o déficit habitacional de 7,8 milhões, conforme apontado anteriormente.

De acordo com Cafrune, é nessa perspectiva de garantia do direito à moradia que encontram-se os conflitos fundiários urbanos, “seja por meio das ocupações de imóveis urbanos vazios e das reivindicações para a regularização fundiária, seja em

⁵² CASTRIOTA, Leonardo Barci. (Org). **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte. Editora C/ARTE, 2003. p.79. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/>

⁵³ ARAUJO, Marinela Machado; SOUZA, Adriano Stanley Rocha (orgs). **Estudos Avançados de Direito à moradia**. Arraes Editora. Belo Horizonte, 2014. p. 45

⁵⁴ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário: Decisões Jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. Dissertação (Doutorado em História) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p.

⁵⁵ MILANO, Giovanna Bonilha. **Poder Judiciário e conflitos fundiários urbanos: molduras processuais da disputa**. Revista eletrônica de direito civil: civilista.com. n. 02, 2017. p .2. Disponível em: <http://civistica.com/wp-content/uploads/2017/12/Milano-civistica.com-a.6.n.2.2017.pdf>. Acesso em: 08/08/19

razão dos empreendimentos públicos e privados que buscam remover populações de baixa renda”⁵⁶

3.1 Os conflitos Fundiários Urbanos

O conflito fundiário urbano ocorre em decorrência da reivindicação da posse ou propriedade de determinado imóvel. Configura-se quando há ocupação de imóvel de posse ou propriedade alheia geralmente por parte de uma coletividade em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade jurídica e econômica, a fim de atender uma demanda por moradia.⁵⁷

Segundo Cafrune há duas categorias de ocupação por grupos sociais populares, as quais são percebidas como irregularidade fundiária e/ou irregularidade construtiva, podendo ainda estas serem observadas em uma situação concreta de forma combinada, com a ocupação incorrendo nesses dois tipos.⁵⁸

Quanto a irregularidade construtiva, esta se refere à construção dos edifícios à revelia das previsões administrativamente e legalmente postas pela Administração Pública. Já a irregularidade fundiária, objeto do presente estudo, advém da utilização da posse injusta, carecendo os grupos de título hábil de domínio do terreno, utilizando o solo, através de uma categoria jurídica precária, para concretizar o direito à moradia.⁵⁹

Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, o artigo 3º da Resolução nº 87 de 2009 do Conselho das Cidades - CONCIDADES apresenta uma definição formal deste conflito social na área urbana:

disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que

⁵⁶ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .202.

⁵⁷ Martins, Jorge Lucien Munchen, Schavsberg, Benny. Conflitos Fundiários Urbanos. In:Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em planejamento urbano regional, 18, 2019. Natal. **Anais...**

⁵⁸ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .199.

⁵⁹ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .199.

necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.⁶⁰

Nesse ínterim, conforme pontua Cafrune, os sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários urbanos são de um lado, os grupos sociais populares e a população de baixa-renda que ocupam o imóvel, em razão da vulnerabilidade econômica, territorial e social que se encontram. E do outro lado, o proprietário do imóvel ocupado que pode ser o particular ou o poder público.⁶¹

Portanto, os conflitos fundiários urbanos têm como objeto a terra urbana, questões referentes a planejamento e gestão territorial, tendo como ponto central a disputa em torno da posse ou da propriedade urbana.⁶²

Nesse diapasão, com o intento de melhor elucidar o presente estudo, é importante interpretar o conflito social da disputa fundiária urbana considerando os direitos fundamentais dos grupos atingidos, tais quais, o direitos de propriedade, posse e o direito à moradia, tendo em vista, o enfrentamento desses direitos nos conflitos sociais sob análise.

3.2 Dos direitos reais: noções de propriedade e posse

Preliminarmente, cumpre destacar que o direito privado está se personalizando no ordenamento jurídico contemporâneo diante da força da teoria conhecida como constitucionalização do Direito Civil. Dessa forma, a presente análise dos direitos reais será pautada na constitucionalização desse ramo do Direito, em observância à função social da propriedade e a efetivação do direito à moradia como direito fundamental.⁶³

⁶⁰ BRASIL. Ministério Das Cidades. Conselho Das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.** Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2010, seção 1, n. 98, p. 88. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/5259085/pg-88-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-05-2010>. Acesso em: 01/08/19.

⁶¹ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .203.

⁶² CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010. p .202.

⁶³ PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017. p.110.

3.2.1. Do direito de propriedade

O direito de propriedade no ordenamento jurídico interno encontra arrimo constitucional no rol dos direitos fundamentais, elencado no artigo 5º, inciso XXII, da carta Magna, seguido pela função social da propriedade, enquanto limitadora desta.

Conforme os ensinamentos de Gonçalves, o conceito de propriedade é dinâmico, estando referida garantia sujeita a um processo de relativização, tendo como base de fundamentação os parâmetros estabelecidos na legislação ordinária.⁶⁴

Nesse sentido, o código civil de 2002 apesar de não trazer uma definição formal do que seria a propriedade, evidencia em seu art. 1.228, *caput*, os elementos que a caracterizam, dispondo que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha.”⁶⁵ Em conformidade com a lei fundamental e a previsão da funcionalidade da propriedade, o parágrafo 1º do artigo 1.228, condiciona o direito de propriedade a observar a sua função social.

Desta forma, de posse desses elementos, pode-se conceituar o direito de propriedade como “o direito real de usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar a coisa, nos limites da sua função social”⁶⁶

Posto isto, segundo preleciona Carlos Roberto Gonçalves, o primeiro elemento da propriedade usar, consiste na faculdade de utilização da coisa pelo dono a seu querer, sendo limitado pela função social da propriedade, podendo excluir terceiros de igual uso. O elemento de gozo e fruição refere-se ao poder de percepção dos frutos naturais e civis e aproveitamento econômico de seus produtos. Ao seu turno, a característica da disposição, expressa-se na possibilidade de alienar a terceiro, a qualquer título, transferir ou gravar de ônus a coisa. Todavia, deve ser observado o bem-estar social, sendo defeso abusar da coisa, tal como, destruí-la gratuitamente, em detrimento dos demais.⁶⁷

⁶⁴GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. PL 634/1975.

⁶⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019. p. 24

⁶⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225 - 226.

Por fim, interessa frisar o quarto elemento, que se traduz no direito de sequela. Trata-se do direito de reivindicar à propriedade das mãos de quem injustamente a possua ou detenha. Compreende a proteção específica da propriedade, que pode ser concretizada pela ação reivindicatória.⁶⁸

Nesse tipo de ação, os pólos conflitantes são de um lado o proprietário sem posse e do outro o possuidor não proprietário.⁶⁹ A ação reivindicatória tem como finalidade a restituição da coisa que encontra-se na posse injusta de terceiros. Insta esclarecer que, posse injusta deve ser entendida, em termos genéricos, como posse sem título, isto é, sem causa jurídica.⁷⁰

Em que pese, a ação reivindicatória ser imprescritível, é importante destacar que a coisa pode ser usucapida pelo possuidor.⁷¹ Pois, apesar dos elementos da propriedade supramencionados serem oponíveis *erga omnes*. A propriedade não é um direito absoluto, em razão da principiologia dos direitos reais, sobretudo, a função social da propriedade.⁷²

Nesse ínterim, apesar da propriedade ter a característica da irrevogabilidade ou perpetuidade, por quanto não se extingue pelo não uso. O proprietário poderá perdê-la, dentre outros motivos, pela usucapião.⁷³ Tal instituto, será analisado em momento oportuno, por ora, cumpre esclarecer que o mesmo relaciona-se com a efetivação da função social da propriedade e a existência de posse prolongada.⁷⁴ Merecendo destaque, portanto, a análise da posse, ante sua importância na efetivação do direito à moradia.

3.2.2 O instituto da posse

Cabe esclarecer, inicialmente, conforme relata os doutrinadores, que é árduo o estudo da posse, apesar da recorrência do seu estudo. Pois, ainda há muitos

⁶⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225 - 226.

⁶⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225 - 228.

⁷⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225 - 230.

⁷¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.225 - 230.

⁷² GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019.

⁷³ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018. p.239.

⁷⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019.

pontos controvertidos. Nesse diapasão, o presente tópico se pretende a apresentar noções gerais do instituto, para fins de deslindamento da temática da moradia.⁷⁵

Na tentativa de explicar o conceito de posse e justificá-la como categoria jurídica, foram desenvolvidas diversas teorias. Contudo, interessa destacar, inicialmente, as teorias subjetiva e objetiva da posse. Esta defendida por Rudolf von Ihering e aquela professada por Friedrich Karl Von Savigny.⁷⁶

De acordo com a teoria subjetiva de Savigny, a posse refere-se ao poder de disposição física da coisa, com o desígnio de tê-la para si e de protegê-la em face de intervenção ou agressão de outrem. Compõe a estrutura da posse, para essa teoria, dois elementos: o *corpus*, elemento objetivo, que traduz-se no poder físico ou de disponibilidade da coisa, e o *animus domini*, elemento subjetivo, que representa a intenção de exercer poder sobre a coisa, operando sobre ela o direito de propriedade.⁷⁷

Por outro lado, a teoria desenvolvida por Rudolf Von Ihering, entende que a posse é constituída apenas pelo elemento objetivo, que é o *corpus*, o qual é caracterizado pela apreensão física da coisa ou a aparência de dono pela simples possibilidade de exercer contato. Nessa teoria, a intenção encontra-se dentro do elemento *corpus*. Contudo, não diz respeito ao *animus* de ser proprietário, mas de tirar proveito econômico da coisa.⁷⁸

Conforme ensina Tartuce, entre as duas teorias, o Código Civil de 2002 inclinou-se para a teoria objetiva da posse, tendo em vista o conceito de possuidor preconizado no artigo 1.196⁷⁹, que o define como “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” Todavia, a teoria subjetiva, por via de exceção, também foi adotada, conforme depreende-se da análise dos artigos 1.238 e 1.242, que estabelecem uma diferença entre as

⁷⁵ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁷⁶ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁷⁷ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁷⁸ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁷⁹ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

formas de usucapião extraordinária e ordinária, de acordo com o *animus* do possuidor, ante a presença da boa-fé ou má-fé.⁸⁰

Não obstante, a adoção das teorias objetivista e subjetivista. Merece destaque, a abordagem da teoria sociológica da posse apresentada por Silvio Perozzi, Raymond Saleilles e Antonio Hernandez Gil. Para esta teoria, a posse não emana de uma relação de apropriação jurídica, mas sob um prisma de apropriação econômica. Conforme vejamos:

Segundo SALEILLES, o corpus – e nesse ponto desenvolveu a ideia de PININSKI que entendia ser a posse, não como pretendera IHERING, a exteriorização do exercício do direito de propriedade, mas, sim, a exteriorização da utilização econômica da coisa – se conceitua como o conjunto de fatos que revelam, entre aquele a quem eles se ligam e a coisa que eles têm por objeto, uma relação durável de apropriação econômica, uma relação de exploração da coisa a serviço do indivíduo.⁸¹

Nesse sentido, para a teoria sociológica da posse, esta não se limita à conduta de dono, à detenção física da coisa, ou ainda a vontade de tê-lo como seu, mas se traduz na fruição de um bem, seu aproveitamento econômico, com o reconhecimento da coletividade e respeito à sua função social.

A esse respeito, Tartuce, invocando os preceitos constitucionais entende como mais correto afirmar que, o Código Civil de 2002 não adota, pura e simplesmente, as teses de Ihering e Savigny, mas está pautado na tese da posse-social, concebida por Perozzi, Saleilles e Gil.⁸²

De outro modo, mas ainda reconhecendo a evolução do direito junto com os anseios da sociedade, Stolze e Pamplona entendem que o CC/2002, apesar de ter adotado a teoria objetiva da posse, esta foi reconstruída na perspectiva do princípio constitucional da função social.⁸³

Nesta percepção, segundo Paulo Lobo, os fundamentos da posse reclamam a promoção dos valores sociais esculpidos na Carta da República, bem como seu

⁸⁰ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil.** v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019. p.

⁸¹ ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 211

⁸² TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁸³ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil.** v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019. p.

elo com os direitos fundamentais.⁸⁴ Devendo a posse ser utilizada pelos operadores do direito como instrumento para assegurar a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, ante a realidade social marcada pela pobreza e miséria.⁸⁵

Esta funcionalização da posse destacada pelos doutrinadores está aliada a todo o novo/de discussões a respeito do direito à moradia. Deste modo, o panorama dos conflitos fundiários urbanos, não pode ser feito fora do âmbito de incidência do superior princípio da função social.

3.2.3 Da função social da propriedade e da posse

A função social nos direitos reais, segundo Gagliano e Pamplona, deve ser entendida no sistema relacional, considerando a consequência da aplicação da norma na sociedade. Ainda segundo os autores, “a funcionalização da propriedade traz conformação e limites ao seu exercício, uma vez que a expressão “função” sobrepõe-se à tradicional ideia de estrutura com que se vislumbravam normalmente os institutos jurídicos.”⁸⁶

Evidenciando o papel da função social, ensina Paulo Lôbo que referido princípio, na atualidade, se concentra no próprio conteúdo de propriedade e posse, não estando restrito apenas a limitação dos institutos.⁸⁷ Nesse sentido, tal funcionalidade integra a própria estrutura da propriedade⁸⁸, o que mostra a importância da sua compreensão.

O princípio da função social da propriedade está amplamente previsto na Constituição da República. No art. 5º, inciso XXIII, o qual dispõe que "a propriedade atenderá a sua função social". No Art. 170, inciso III, a Carta Magna prescreve que a ordem econômica deverá observar a função social da propriedade. E ainda, no capítulo da política urbana, no artigo 182, §2º da CF que prescreve que a "propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."

⁸⁴ LÔBO, Paulo. **Direito civil. Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 52.

⁸⁵ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 23-24.

⁸⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019. p.

⁸⁷ LÔBO, Paulo. **Direito civil. Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 111.

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo. Malheiros Editores. 2008. p. 75.

Dessa forma, conforme já mencionado em tópico anterior, o direito de propriedade não é absoluto, em razão, dentre outros fatores, da função social da propriedade. Podendo inclusive, diante da inobservância do princípio, ocasionar a perda da coisa. Nesse toar, é o posicionamento de Terepedino e Schreiber:

A garantia da propriedade não tem incidência, portanto, nos casos em que a propriedade não atenda a sua função social, não se conforme aos interesses sociais relevantes cujo atendimento representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio.⁸⁹

Nesse ínterim, a função social da propriedade configura-se como forma de legitimação do próprio direito de propriedade de acordo com o sistema constitucional atual.⁹⁰

De igual modo, entende-se que existe o princípio da função social da posse. Conforme visto no capítulo anterior, a própria lei de Terras o tutelou, haja vista, o reconhecimento da sua importância para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, primando pelo cultivo e moradia habitual.⁹¹

Interessa frisar que função social da posse não trata-se de limitação a este instituto. Mas, exteriorização do próprio conteúdo da posse, enquanto interesse social, estando diretamente relacionado à expressão natural das necessidades da sociedade. Pelas quais, destaca-se a proteção do direito fundamental e imediato à moradia, em conjunto com o princípio da dignidade humana.⁹²

Nesse toar, Albuquerque destaca que a função social da posse, cumpre o papel integralizador do ordenamento jurídico, tendo como objetivo precípua o atendimento das carências de moradia, aproveitamento do solo e erradicação da pobreza. Ainda segundo a autora, tal reconhecimento funciona como instrumento de efetivação dos preceitos infraconstitucionais concernentes ao tema possessório, pois, a funcionalidade pelo uso e aproveitamento econômico, qualifica a autonomia

⁸⁹ TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **A garantia da propriedade no direito brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 6, n. 6, p. 101-119, jun. 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/24705>. Acesso em: 25/08/2019.

⁹⁰ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil.** v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019. p.

⁹¹ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse:** um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 77.

⁹² MOTA, Maurício Jorge Peireira da. A função social da posse. Empório do direito.com.br. 2018. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-funcao-social-da-posse-por-mauricio-mota>. Acesso em: 20/08/19.

e independência da posse em relação à propriedade. Sabendo disso, a posse possui oposição erga omnes, não se limitando, apenas, a defesa frente à propriedade.⁹³

Esse posicionamento é confirmado, no enunciado nº 492 da V Jornada de Direito Civil de 2011 que trata a posse como direito autônomo, através do reconhecimento da sua função social. A redação do enunciado dispõe: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”.

No Código Civil de 2002, o princípio da função social da posse encontra-se previsto implicitamente, tendo em vista a redação dos artigos 1.238, parágrafo único e 1.242, parágrafo único, que tratam da usucapião extraordinária e ordinária relativa a bens imóveis, assim como o art. 1.228, §§ 4º e 5º, que prevê a desapropriação judicial por posse-trabalho.⁹⁴ Conforme dispõem:

Art. 1.238, parágrafo único, do CC – Reduz o prazo de usucapião extraordinária de quinze para dez anos se o possuidor tiver estabelecido sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.242, parágrafo único, do CC – O prazo para a usucapião é reduzido de dez para cinco anos, se os possuidores tiverem estabelecido no imóvel sua moradia ou nele realizado investimentos de interesse social e econômico.

Art. 1.228, §§ 4º e 5º, do CC – Consagra a desapropriação judicial privada por posse-trabalho.

Segundo tartuce, tais artigos preconizam a valorização da posse-trabalho, em decorrência da observância da função social da posse.⁹⁵ Acrescenta-se a esse entendimento a proteção ao direito de moradia, conforme se depreende da análise da jurisprudência do STJ colacionada por Tartuce:

Agravio de Instrumento. Imissão de Posse. Natureza Petitória. Não aplicação do art. 928 do CPC. Restrição aos Interditos Possessórios. Tutela Antecipada. Art. 273 do Codex. Possibilidade. Terceiro Possuidor. Comodato Verbal. Não Comprovação.

⁹³ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2002, p. 12.

⁹⁴ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

⁹⁵ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

Ausência de prova inequívoca. Direito de Moradia. Função Social da Posse. A Ação de imissão de posse possui natureza petitoria, a partir da qual se tem como consequência a ‘impossibilidade de concessão de liminar de posse, pois o referido provimento satisfativo é restrito aos interditos possessórios’, sendo possível, todavia, a antecipação dos efeitos da tutela (art. 273 do CPC). – Ausente prova inequívoca conducente à verossimilhança das alegações, eis que omissa a comprovação da natureza jurídica do vínculo alegado entre as partes (vendedor e pretendido comodatário), sendo temerário acolher a afirmação contida na exordial de existência de comodato verbal, sem qualquer indício concreto a corroborá-lo, imperioso o indeferimento da medida liminar. – Omissa prova idônea acerca da existência de comodato verbal e correlata consumação da precariedade, torna-se impossível retirar o réu (**colono rural**) de sua moradia, direito social de relevante valor para o ordenamento jurídico pátrio, consagrado pelo art. 6º da **Carta Magna**, o que acabaria por vilipendiar o devido processo legal, a função social da posse e a materialização da dignidade humana. (grifei)

Nesse contexto, a função social da posse atua como instrumento de concretude do direito social à moradia, pois comporta-se como elemento de ligação entre as carências de uma sociedade marcada pela desigualdade e o efetivo Estado democraticamente de direito, preconizando a igualdade material interpretada na Carta maior.⁹⁶

Portanto, entender a posse pelo prisma da função social, é sistematizar, ainda que no meio teórico-jurídico, um amparo de promoção do acesso legalizado à moradia, em especial para a população de baixa renda que resta desprovida de condições mínimas de efetivação do direito à moradia adequada, apesar da sua ampla proteção no ordenamento internacional e interno.

3.3 Direito fundamental à Moradia adequada

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, foi o primeiro instrumento jurídico positivo a prever o direito à moradia. A mencionada declaração, ao elencar os direitos humanos trouxe a previsão expressa em seu rol, os direitos econômicos,

⁹⁶ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2002, p. 12.

sociais e culturais, entre os quais estava contido o direito à moradia, segundo prescreve:⁹⁷

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viudez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Posterior ao reconhecimento internacional na declaração de 1948. O direito à moradia passou a ser expressamente previsto em vários tratados e documentos internacionais. Dentre os quais, destaca-se o Pacto Internacional de Direitos Sociais, econômicos e culturais de 1966, do qual o Brasil é signatário.⁹⁸

No ordenamento jurídico interno, o direito à moradia é protegido desde a promulgação da Constituição Federal. Contudo, teve maior relevo com o advento da emenda constitucional nº 26 de 2000, que o inseriu no art. 6º da Carta Magna, na condição de direito fundamental social.⁹⁹ Assim dispondo:

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.

Conforme os ensinamentos de Souza o direito à moradia pode ser definido como:

[...] bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independente do objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial.¹⁰⁰

⁹⁷ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.128.

⁹⁸ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.128.

⁹⁹ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.129.

¹⁰⁰ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação:** Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 44.

Depreende-se da análise do conceito supracitado que o direito à moradia não está ligado de maneira absoluta ao bem imóvel sobre o qual se estabeleça o indivíduo ou da sua norma garantidora. Isso porque a substância desse direito social está diretamente relacionada com a salvaguarda do direito à vida honrada dos indivíduos, a denotar, sob todo o ângulo, o caráter extrapatrimonial do referido direito.¹⁰¹

Ademais, conforme pontua Inácio, com a entrada em vigor da emenda que inseriu o direito à moradia no rol dos direitos sociais, o Estado assumiu uma posição de garantidor desse direito, tendo a obrigação de elaborar e efetivar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo dos indivíduos.¹⁰² Devendo ser observado e assegurado pelo Estado e pela sociedade civil com base em padrões mínimos de dignidade humana, sob pena de agravamento da exclusão e marginalização socioeconômicas.¹⁰³

Nesse ínterim, depreende-se que o direito à moradia, possui dois aspectos: negativo e positivo. O aspecto negativo refere-se a abstenção do Estado e dos particulares em reconhecer o direito de moradia de outrem. Enquanto, o aspecto positivo cobra a prestação substancial do Estado na garantia efetiva desse direito para os brasileiros. Configurando-se, portanto, como um direito humano, de natureza social.¹⁰⁴

Insta evidenciar que, apesar do emprego da palavra habitação nos instrumentos de proteção internacional e moradia no âmbito interno, essas expressões não estão restritas à concepção comum de lugar apenas como abrigo, mas denota um conteúdo de moradia adequada para uma família.¹⁰⁵

O uso da expressão “direito à moradia adequada” tem como objetivo impedir a interpretação limitada do direito social, estabelecendo-o apenas como direito à um

¹⁰¹ PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017. p.115.

¹⁰² INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia e a Efetividade do Processo:** Contratos do Sistema Financeiro da Habitação. Curitiba: Juruá, 2002. p. 41.

¹⁰³ PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017. p.115.

¹⁰⁴ PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017. p.115.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito Fundamental à moradia constitucionalizado e sua efetivação patrimonialista sobre áreas ocupadas.** p.38 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de ciências humanas, sociais e de saúde, Belo Horizonte, 2016.

teto. Nesse sentido, o comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabeleceu sete preceitos que devem ser observados para uma moradia adequada.¹⁰⁶

Desta forma, o direito à moradia, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais somente se encontrará plenamente satisfeito com a observância dos seguintes componentes “segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.”¹⁰⁷

Merece destaque, ante ao objeto de estudo do presente trabalho, a segurança da posse, a qual pode ser definida como “a garantia da proteção legal contra remoções forçadas, assédios e outras ameaças.”¹⁰⁸ O reconhecimento dessa segurança jurídica propicia a proteção do direito à dignidade da pessoa humana dos grupos socialmente vulneráveis, bem como funciona como mecanismo inibidor de violações aos direitos humanos desses grupos.¹⁰⁹

Nesse diapasão, a segurança da posse é um elemento central do direito à moradia adequada. A sua ausência, na lei e na prática, dificulta a proteção contra remoções forçadas. Portanto, é imperioso, o reconhecimento dessa segurança jurídica nas variadas formas de uso e ocupação urbanas, as quais devem ser legitimadas pelo Estado através de regramentos nacionais e locais, assim como, devem ser oportunizados mecanismos de acesso pela população de baixa renda à formas legais de remediação nos conflitos fundiários urbanos.¹¹⁰

¹⁰⁶ PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017. p.116 -117.

¹⁰⁷ PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.). **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 51.

¹⁰⁸ GASPERIN, Sabrine Tams. ABRINE TAMS. **Segurança da posse:** Elemento esencial à efetivação plena do direito à moradia. Revista eletrônica do curso de direito civil. V. 9 n. 1, 2014. p .192. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13691/pdf>. Acesso em: 20/08/19.

¹⁰⁹ GASPERIN, Sabrine Tams. ABRINE TAMS. **Segurança da posse:** Elemento esencial à efetivação plena do direito à moradia. Revista eletrônica do curso de direito civil. V. 9 n. 1, 2014. p .192. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13691/pdf>. Acesso em: 20/08/19.

¹¹⁰ GASPERIN, Sabrine Tams. ABRINE TAMS. **Segurança da posse:** Elemento esencial à efetivação plena do direito à moradia. Revista eletrônica do curso de direito civil. V. 9 n. 1, 2014. p .192. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13691/pdf>. Acesso em: 20/08/19.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

A ausência de políticas públicas efetivas desencadeam múltiplos problemas nas ocupações irregulares, os quais dificultam o acesso à moradia pela população carente. Conforme já exposto, incumbe ao Poder Público a prestação substancial deste direito fundamental, que ocorre, dentre outras formas, pelo reconhecimento da função social da posse.¹¹¹

Com efeito, a posse não deve ser compreendida como uma simples exteriorização da propriedade, porquanto através desse instituto, milhões de brasileiros, sobretudo os conglomerados habitacionais precários, concretizam o seu direito à moradia.¹¹²

O enfoque central do presente capítulo encontra-se no estabelecimento da regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia. Para tanto será destacada a lei 13.465/2017, a qual estabelece um novo paradigma de regularização fundiária. Pretende-se analisar os principais conceitos, políticas e instrumentos previstos na legislação que permitam a inclusão socioespacial em áreas de ocupação irregular, garantido o direito à moradia.

4.1 Noções Gerais de Regularização Fundiária

Inicialmente, cumpre esclarecer que a regularização das ocupações informais é uma tarefa complexa que demanda uma política nacional de apoio e o entendimento dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como, a participação da sociedade civil, tendo como finalidade possibilitar aos grupos segregados o exercício de seus direitos fundamentais.¹¹³

A regularização fundiária está relacionada a condições de utilização de uma determinada área, onde são colocadas sob análise os direitos de propriedade e posse do local. Pode ser conceituada como: “o processo de verificação da situação da propriedade e posse de áreas urbanas ou rurais, públicas ou privadas que se formaram em desacordo com as normas legais que regulam a matéria.” Em última

¹¹¹ SOARES, Irineu Carvalho de Oliveira; CORREA, Cláudia Franco. **A função social da pose como instrumento da regularização fundiária em favelas.** 2012, p.

¹¹² SOARES, Irineu Carvalho de Oliveira; CORREA, Cláudia Franco. **A função social da pose como instrumento da regularização fundiária em favelas.** 2012, p.

¹¹³ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.46-47.

análise, a regularização fundiária tem como pretensão transmutar as ocupações irregulares em domínio e posse legítimas.¹¹⁴

É importante frisar que as ocupações irregulares são compostas geralmente por populações de baixa renda que embora tenham construído suas casas nessas áreas, esses grupos deram função social à uma propriedade que encontrava-se sem utilidade, tornando-a sua moradia. Portanto, essa posse precária deve ser reconhecida e legitimada ante o decurso do tempo, incumbindo ao Estado dispor de mecanismos eficazes para concretizar o direito à moradia.¹¹⁵

Nessa perspectiva, na tentativa de concretizar o direito fundamental à moradia diversas normas foram elaborados ao longo dos anos com intuito de regularizar as áreas ocupadas irregularmente.

4.2 Arcabouço histórico legal de regularização fundiária

Embora, não tenha sido concretizado na realidade dominial do Brasil, o decreto-lei nº 271/1967 foi uma das primeiras tentativas de regularização fundiária, ao prever em seus arts. 7º e 8º, posteriormente alterados pela lei 11.481/2007, a concessão real de uso de terrenos públicos ou privados em áreas urbanas, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado.¹¹⁶

A lei federal nº 10.257/2001, o estatuto das cidades é outro marco significativo quando se trata de ordem urbanística. Referida lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana através de normas que regulam o uso da propriedade urbana em defesa do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.¹¹⁷

O estatuto inovou ao introduzir no ordenamento jurídico a regulamentação do uso e ocupação do solo, a regularização fundiária e a participação popular. Merece destaque também, a política urbana prevista nesse dispositivo que

¹¹⁴ Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**, 5, 2008. Manaus. Anais...Porto Alegre: Magister Editora, 2009. pgs. 442. p.30.

¹¹⁵ GASPERIN, Sabrine Tams. ABRINE TAMS. **Segurança da posse:** Elemento esencial à efetivação plena do direito à moradia. Revista eletrônica do curso de direito civil. V. 9 n. 1, 2014. p .192. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13691/pdf>. Acesso em: 22/08/19

¹¹⁶ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercuções para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

¹¹⁷ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p.49 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

objetivando, dentre outros motivos, o acesso à moradia e fornecimento de infraestrutura e serviços públicos, inscreveu como objetivos as funções sociais da propriedade e da cidade.¹¹⁸

Buscando ainda concretizar o direito à moradia, outros regramentos foram elaborados. Dentre os quais, a Medida Provisória 2.220/2001, a qual em seu artigo 1º, alterado pela lei 13.465/2017, previu a concessão de uso especial para fins de moradia de área de até duzentos metros quadrados de imóvel público localizado em área urbana, sendo os requisitos para a concessão a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos e a inexistência de propriedade ou concessão de imóvel urbano ou rural ligada ao beneficiário.¹¹⁹

Nessa mesma perspectiva, surgiu no ordenamento jurídico a lei 11.977/2009 que instituiu o Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida e regramentos para a regularização fundiária urbana, tratando no seu artigo 59 do instituto da legitimação da posse direta para fins de moradia através do registro no cartório de imóveis. Contudo, referida lei foi parcialmente revogada, inclusive no que tange ao instituto da legitimação da posse, pela Lei 13.465/2017 que alterou substancialmente as questões relativas a regularização fundiária urbana e trouxe em seu arcabouço vários instrumentos legais, os quais visam garantir a segurança da posse.¹²⁰

Malgrado a existência de todos esses mecanismos legislativos, na realidade o que ocorreu foi o agravamento da exclusão social e espacial, pois ainda que a lei da Minha Casa Minha Vida tenha provocado algum avanço, fato é que o déficit habitacional ainda permaneceu com altos índices. Isso porque a habitação não alcançou de forma efetiva a população mais pobre. Tendo ocorrido um aumento da valorização imobiliária e ainda a prevalência de muitos imóveis sem observar a funcionalidade social da propriedade. Nesse cenário, surge no ano de 2017 a lei 13.465 a qual apresentou um novo paradigma de regularização fundiária.¹²¹

¹¹⁸ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p.49 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

¹¹⁹ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

¹²⁰ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

¹²¹ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

4.3 A lei 13.465/2017, o novo paradigma de regularização fundiária e o acesso ao direito à moradia adequada.

A lei 13.465/2017 ingressou no ordenamento jurídico em decorrência da conversão da Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016. A *nova/legislação* dispõe, dentre outra questões, sobre a regularização fundiária urbana. Cumpre esclarecer que desde a aprovação da MP, vem sendo discutido a sua constitucionalidade, tanto que é objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público em razão de vícios formais e materiais.¹²²

Em síntese, os argumentos pela inconstitucionalidade consistem na inexistência de urgência que justifique a edição da MP, isso porque remonta ao período colonial os problemas referentes à regularização fundiária, não sendo razoável que só agora, tais problemas sejam compreendidos como de tamanha urgência a ponto de justificar o uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória.¹²³

Afora disso, referida medida alterou uma série de outros regramentos, o que resta incompatibilizado com a finalidade de uma medida provisória, bem como gerou insegurança jurídica e dificuldade na aplicação da regularização fundiária nos municípios.¹²⁴

Todavia, em que pese tais argumentos pela inconstitucionalidade, passemos a analisar os novos conceitos trazidos na legislação, bem como os seus objetivos capazes de efetivar o direito à moradia adequada.

4.4 Conceitos e objetivos de regularização fundiária trazidos pela lei 13.465/2017

Inicialmente destaca-se que a *nova/legislação* tem como escopo efetivar a titulação de ocupações, bem como inserir os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. Para tanto, conforme previsão do seu artigo 9º, a

¹²² TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

¹²³ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

¹²⁴ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

nova definição de Regularização Fundiária Urbana (REURB) descreve o instituto como conjunto “de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”¹²⁵

Desta forma, a legislação não está restrita à titulação, conforme a proposta de Hernando De Soto, o qual propõe tão somente a legalização dessas ocupações por meio de títulos de propriedade individual plena como meio de garantir a segurança da posse, reativar a economia urbana e combater a pobreza social.¹²⁶

Contudo, mais que isso, o que se consagrou no artigo supramencionado é que a concessão da titulação é apenas uma fase no alcance da moradia adequada, devendo ser aplicada conjuntamente à implementação de infraestrutura urbana e adequações ambientais.¹²⁷

Desta forma, a regularização fundiária não visa apenas a segurança da posse, mas a construção de um aparato social através de melhoria de serviços públicos, intervenções urbanísticas planejadas e políticas voltadas ao âmbito socioeconômico. Isso fica claro no artigo 10 da lei, onde estão elencados uma série de objetivos, os quais possuem caráter de observância obrigatória por todas as esferas do Estado, isto é, tanto os municípios, os estados, Distrito Federal e a União devem atuar em suas instâncias administrativas, em conformidade com o que dispõe a lei.

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;**

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

¹²⁵ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

¹²⁶ SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p.47.

¹²⁷ PACHECO, Bárbara de Oliveira Souza. **Desenvolvimento humano e a Regularização Fundiária Urbana: Análise da Lei Federal nº 13.465/2017.** p.66 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

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

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (grifei)¹²⁸

Portanto, depreende-se da análise dos incisos acima que a legislação, ainda que no campo teórico, observou a funcionalidade da posse e a sua segurança jurídica. Bem como, preocupou-se na efetivação do direito à moradia adequada, uma vez que, elencou em seus objetivos a manutenção do possuidor na antiga ocupação informal, a necessidade da atuação estatal na prestação de serviços para a população beneficiária e ainda trouxe em seus objetivos a integração social, promovendo a diminuição da segregação socioespacial existente.

A nova lei identificou o núcleo urbano como objeto da regularização fundiária, definindo-o como:

assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

dezembro de 1972 , independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.¹²⁹

Nesse sentido, a lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 versa acerca dos problemas ligados aos parcelamentos ilegais e clandestinos, ocupações desordenadas e espontâneas e toda ocupação que não possua a devida titulação registral, abarcando também os núcleos urbanos informais na zona rural, sendo esta uma inovação da lei que passou a trazer como elementar do conceito de núcleo urbano, o uso e a destinação da área, tendo como consequência a ampliação de imóveis objeto da regularização fundiária, passando a abranger também os imóveis rurais passíveis de regularização fundiária.

Nesse diapasão, a lei possui como um dos seus escopos a regularização dos núcleos urbanos informais, os quais são categorizados em núcleos urbanos informais *lato sensu* e núcleos urbanos informais consolidados, sendo assim definidos:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;¹³⁰

Nesse sentido, a lei surge para promover a Regularização dos Núcleos Urbanos Informais através da titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como instrumento para tal, conforme artigo 13 da referida lei a Reurb-Social e Reurb-específico.

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais

¹²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.¹³¹

Importante frisar que, na modalidade Social, encontra-se a isenção de custas e emolumentos, sendo um importante meio de facilitação e acesso à regularização fundiária, propiciando a população de baixa renda o acesso efetivo à Reurb, o artigo 13 § 1º, de forma exemplificativa enumera algumas dessas situações de isenção:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.¹³²

É cristalino, conforme exposto alhures que a edição da legislação tem como fundamento o problema antigo de acesso à moradia adequada. Nesse toar, os mecanismos de regularização fundiária se apresentam como solução de mitigação desse problema brasileiro.

Nesse cenário, a Reurb surgiu no ordenamento jurídico com o intento de aumentar os mecanismos disponíveis ao Poder Público que tem como pressuposto à garantia do direito à moradia de forma adequada, através da segurança jurídica

¹³¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

¹³² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

da posse e de políticas públicas atenuantes da segregação socioespacial existente, vez que abrange as questões correlatas à uma moradia adequada, tais como, medidas de urbanização, ambientais e sociais.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 enumera em rol exemplificativo vários instrumentos que podem ser utilizados no processo de Regularização Fundiária urbana, tais como, usucapião, concessão de direito real de uso, a desapropriação por interesse social, a legitimação fundiária, a legitimação de posse, dentre outros. Os quais em sua maioria buscam reconhecer a posse como relação jurídica merecedora de regularização.

4.5 A mediação na Regularização Fundiária

Cumpre frisar ainda, a relevância que foi dada a mediação na lei 13.465/2017 como meio de solução de conflitos fundiários urbanos, a qual previu expressamente em vários dispositivos o estímulo a utilização do método consensual, elecendo-o como um dos objetivos da regularização fundiária, segundo redação do artigo 10, inciso V, do diploma legal.

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;¹³³

É sabido que a resolução extrajudicial dos conflitos somado ao fator da consensualidade possibilita uma solução mais célere, democrática e equânime dos problemas, ante a participação ativa de todos os sujeitos envolvidos no conflito. Nessa perspectiva, o diploma legal de 2017 trouxe diversas modificações no paradigma da regularização fundiária, inclusive no que tange a mediação.

No artigo 21 da referida lei percebe-se a abertura de um caminho para a aplicação da mediação nos conflitos fundiários, o que denota que a utilização de tal método promove uma solução democrática e participativa. Tal previsão consiste na faculdade do emprego de procedimento extrajudicial de composição de conflitos nos casos em que haja alguma impugnação ao procedimento de regularização, devendo observar as disposições da Lei da Mediação nº 13.140/15124.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.html

Afora disso, estipula no art. 31 a utilização do procedimento extrajudicial de composição de conflitos no caso de apresentação de impugnação em relação à titularidade do domínio dos imóveis onde se encontra o núcleo urbano informal a ser regularizado.¹³⁴

No que se refere a mediação, o artigo mais importante da Lei de Regularização Fundiária é o art. 34, o qual dispõe sobre o procedimento administrativo. Mencionado dispositivo concede a autorização aos Municípios para criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, na esfera local, inclusive através de celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais terão competência para solucionar os conflitos relacionados à Regularização fundiária por meio de solução consensual.¹³⁵

A previsão acima encontra-se em consonância com o Código de Processo Civil de 2015, haja vista as previsões em seus artigos 32 e 174, os quais dispõe sobre a criação por parte dos Entes federativos de câmaras de resolução administrativa de conflitos. A lei também inova ao prever a utilização da mediação pelos municípios por meio de convênios de câmaras privadas, desde que credenciadas nos tribunais, o que também está em conformidade com o art. 167 do NCPC.¹³⁶

Nessa interím, percebe-se que a Lei 13.465/2017 trouxe diversos dispositivos com o intuito de solucionar os conflitos fundiários por meio da mediação, facultando a utilização de diversos mecanismos para efetivar o direito à moradia, tais quais, a câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Por tudo o exposto, a nova legislação reafirma uma mudança de paradigma no tratamento da regularização fundiária, dispondo de diversas formas para alcançar o direito à moradia dos ocupantes de áreas irregulares, primando ainda por uma solução célere e participativa dos sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários.

¹³⁴ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p.63
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

¹³⁵ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p.64.
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

¹³⁶ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p. 65.
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou elucidar as questões que envolvem a efetivação do direito à moradia. Primeiramente, foi realizado um apanhado histórico no que concerne à origem dos conflitos fundiários, o qual revelou que a segregação socioespacial é advinda de uma realidade histórica, responsável pela formação das chamadas “cidades ilegais” e, consequentemente, potencializadora dos conflitos fundiários urbanos.

Evidenciou-se, por meio da análise dos direitos fundamentais à moradia, de propriedade e de posse, bem como das teorias do direito civil, que a discussão deve ser pautada sob a égide da constitucionalização desse ramo do direito e com enfoque na teoria sociológica da posse. Isso denota, para além da função social da propriedade, a funcionalidade da posse, considerada como um direito autônomo e, portanto, merecedor de reconhecimento.

Constatou-se ainda que, malgrado a existência de vários regramentos e políticas públicas voltadas ao provimento de habitação para a população de baixa-renda, o direito à moradia, em que pese amplamente protegido, não foi alcançado. Isso porque não foi observada a amplitude do conceito de moradia adequada, conceito esse que deve levar em conta os parâmetros relativos à segurança jurídica da posse, à disponibilidade de serviços e infraestrutura, ao custo de moradia acessível, à habitabilidade, à acessibilidade e à localização e adequação cultural.

Nesse sentido, não se mostra suficiente a realocação dos ocupantes irregulares para outras regiões por meios de programas habitacionais, tendo em vista que as áreas ocupadas irregularmente estão relacionadas à sua localização e, por via de consequência, a oferta de trabalho, mobilidade urbana e assistência social existentes em seu entorno.

Portanto, ao remover esse contingente populacional dessas áreas, o Estado acaba por dificultar a efetivação de outros direitos que outrora estavam sendo minimamente assegurados em razão da localidade do núcleo urbano ocupado. Ademais, nessas áreas formam-se redes de cooperação entre os moradores que funcionam como atenuantes dos problemas decorrentes da ausência do Estado.

Portanto, conclui-se que as favelas devem ser reconhecidas como cidades legais pendentes de regularização e de assistência por parte do Poder Público. Tal entendimento foi preconizado na lei de regularização fundiária nº 13.465/2017, que

muito embora, possua diversos pontos passíveis de questionamento, trouxe em seus objetivos a regularização fundiária com base no direito de moradia adequada.

Ademais, mostrou-se da análise da lei, ser a mediação no bojo da regularização fundiária outro importante instrumento de proteção ao direito à moradia, pois apresenta-se como uma forma equitativa de resolução consensual do conflito fundiário.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária.** Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2002.

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** in Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Rolnik, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1.

ARAUJO, Marinela Machado; SOUZA, Adriano Stanley Rocha (orgs). **Estudos Avançados de Direito à moradia.** Arraes Editora. Belo Horizonte, 2014. p. 45

BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da Regularização Fundiária.** p.49 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. PL 634/1975.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017.

_____. Ministério Das Cidades. Conselho Das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.** Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2010, seção 1, n. 98, p. 88. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/5259085/pg-88-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-05-2010>. Acesso em: 01/08/19.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, 24 outubro 2018, seção 1, p. 118. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/214526475/dou-secao-1-24-10-2018-pg-118>. Acesso em: 01/08/19.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:** do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010.

CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. **A Regulação Dos Litígios Coletivos sobre a posse de imóveis urbanos no CPC/15: avanços e limites.** Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, Salvador, v. 04, n. 01, p. 163-185, 2008. p. 171.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. (Org). **Urbanização Brasileira: Redescobertas.** Belo Horizonte. Editora C/ARTE, 2003. p.79. Disponível em:
<https://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/>

Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**, 5, 2008. Manaus. Anais...Porto Alegre: Magister Editora, 2009. pgs. 442. p.30.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República: Momentos decisivos.** 6^a ed. São Paulo. Fundação Editora da UNESP. 1999. p. 251.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em 01/09/19.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento.** São Paulo: Nacional, 1989.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil.** v.5: Direitos Reais. São Paulo. Saraiva, 2019.

GARBOSSA, Renata Adriana; SILVA, Rodolfo dos Santos. **O processo de produção do espaço urbano:** impactos e desafios de uma nova urbanização. Curitiba. Intersaber, 2016. p. 145.

GASPERIN, Sabrine Tams. ABRINE TAMS. **Segurança da posse:** Elemento esencial à efetivação plena do direito à moradia. Revista eletrônica do curso de direito civil. V. 9 n. 1, 2014. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13691/pdf>. Acesso em: 22/08/19

GOMES, Laurentino. **1889:** como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** v.5 : direito das coisas. São Paulo. Saraiva Educação, 2018.

HOLSTON. James. **Cidadania Insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia e a Efetividade do Processo:** Contratos do Sistema Financeiro da Habitação. Curitiba: Juruá, 2002

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural:** a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988.

LÔBO, Paulo. **Direito civil. Coisas.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades:** alternativas para a crise urbana.3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Silva. **Direito Agrário Brasileiro.** 12^a edição. São Paulo. Gen, 2016.

MARTINS, Jorge Lucien Munchen, Schavsberg, Benny. Conflitos Fundiários Urbanos. In:Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em planejamento urbano regional, 18, 2019. Natal. **Anais...**

MATTOS NETO, Antonio José de. **A posse Agrária e suas implicações jurídicas no Brasil.** Belém: CEJUP, 1988.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 23-24.

_____. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MENDES, José Sacchetta Ramos, **Desígnios da lei de terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império.** Caderno CRH. Salvador, v. 22, n. 5, p. 173 - 184 p. 181, Jan/Abr. 2009.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário: Decisões Jurisdicionais na produção da segregação socioespacial.** Dissertação (Doutorado em História) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Poder Judiciário e conflitos fundiários urbanos: molduras processuais da disputa.** Revista eletrônica de direito civil: [civilistica.com. n. 02, 2017. p .2.](http://civilistica.com/wp-content/uploads/2017/12/Milano-civilistica.com-a.6.n.2.2017.pdf) Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2017/12/Milano-civilistica.com-a.6.n.2.2017.pdf>. Acesso em: 08/08/19

MOTA, Maurício Jorge Peireia da. A função social da posse. Empório do direito.com.br. 2018. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-funcao-social-da-posse-por-mauricio-mota>. Acesso em: 20/08/19.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito Fundamental à moradia constitucionalizado e sua efetivação patrimonialista sobre áreas ocupadas.** p.38 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de ciências humanas, sociais e de saúde, Belo Horizonte, 2016.

PACHECO, Bárbara de Oliveira Souza. **Desenvolvimento humano e a Regularização Fundiária Urbana: Análise da Lei Federal nº 13.465/2017.** p.66 . Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.). **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAZ, R. D. O.; TABORDA, K. J; **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas.** Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. 2010.

PEREIRA , Luciene Maria Pires. **As sesmarias em Portugal e no Brasil:** a colonização do Brasil analisada por meio das cartas de doação e dos forais . p.126 . Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010.

PEREIRA, André Gonçalo Dias Pereira, CARDOSO, Henrique Ribeiro, FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. (Orgs.). **Hipervulnerabilidade, saúde e humanização do direito civil constitucional.** João Pessoa, Editora da Universidade estadual da Paraíba, 2017.

PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. Terra Devolutas, In BARROSO, Lucas Abreu (org), **O Direito Agrário na Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **As Favelas e o Direito à Cidade:** Histórico de Negação e Perspectivas para Implementação Futura. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro. v. 05, n. 01, p. 51 -64, 2008.

SILVA , Maria Aparecida Daniel. **Terra "Sem lei, nem Rei".** Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2000.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores. 2008. p. 75.

SOARES, Goyena, R., TÁVORA, Fabiano. **Col. Diplomata - História do Brasil: tomo I:** o tempo das monarquias, 1^a edição. São Paulo, 2016. p. 21.

SOARES, Irineu Carvalho de Oliveira; CORREA, Cláudia Franco. **A função social da pose como instrumento da regularização fundiária em favelas.** 2012.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha, ARAUJO, Marinella Machado. (Orgs.). **Estudos avançados de direito à moradia.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de ciências jurídicas. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen>. Acesso em: 25/08/19

_____. **Manual de direito civil.** volume único. ed. 8 rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **A garantia da propriedade no direito brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 6, n. 6, p. 101-119, jun. 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/24705> . Acesso em: 25/08/2019.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse:** um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 85.