



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Robson Martins

A REURB-Execução Fiscal:

Direito à moradia digna

Rio de Janeiro
2023

Robson Martins

A REURB-Execução Fiscal:

Direito à moradia digna

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito da Cidade. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.^a Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro
2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M386 Martins, Robson

A REURB-Execução fiscal: direito à moradia / Robson Martins
. - 2023.
249 f.

Orientador: Prof^a. Dra. Angela Moulin Penalva Santos.
Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Regularização - Teses. 2. Brasil. [Lei n. 13.465, de 11 de julho de
2017] – Teses. 3. Direitos fundamentais – Teses. I. Santos, Angela Moulin
Penalva . II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Direito. III. Título.

CDU 349.444

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Robson Martins

A REURB-Execução Fiscal: Direito à moradia digna

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito da Cidade. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovado em 31 de maio de 2023

Orientadora:

Prof.^a Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Faculdade de Direito – UERJ

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Mario Lúcio Garcez Calil

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul

Prof.^a Dra. Rosangela Lunardelli Cavallazzi

Faculdade de Direito – UERJ

Rio de Janeiro
2023

DEDICATÓRIA

Estudar Doutorado em Direito da Cidade na UERJ foi um sonho realizado aos poucos, com grande dificuldade, inicialmente parecendo impossível, mas que com o auxílio de muitas mãos, incentivos, noites de sono mal dormidas e palavras de amigos e familiares tornou-se possível, inexistindo palavras para refletir o que atualmente sinto: gratidão.

Agradeço profundamente à oportunidade que a UERJ me proporcionou de estudar com o ensino público, gratuito e de qualidade, bem como a todos os seus Professores e servidores.

Mas meu carinho especial é direcionado às queridas Professoras Dras. Ângela Moulin Simões Penalva Santos e Arícia Fernandes Correia, pois além de possuírem inteligência impressionante e fora do comum, sempre me auxiliaram de todas as formas possíveis para que conseguisse chegar até esta etapa.

Não poderia deixar de prestar uma homenagem aos inúmeros colegas de turma, sempre prestativos.

Por fim, saliento que sem o auxílio da Dra. Laura Ullmann López, Juíza de Direito da Comarca de Tramandaí/RS, sua equipe de servidores, da Corregedoria Geral de Justiça do TJRS, do Registrador de Imóveis Marcelo Saccol Comassetto, do Município de Tramandaí e Imbé, Advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, UFRGS e principalmente dos moradores das localidades, seria impossível a finalização desta pesquisa.

A luta por um país mais justo, igualitário, com pessoas vivendo em condições minimamente dignas, além de inspiração, sempre foi o escopo deste trabalho acadêmico. Que a tese, de alguma forma, fomente a profusão dos direitos humanos no Brasil, a justiça efetiva e a prática das virtudes das pessoas, com mais empatia ao próximo, sabendo que o sofrimento de tais pessoas invisíveis, na realidade, é de todos nós, brasileiros.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho seria impossível sem a memória incessante em meus ancestrais maternos e paternos que, muitas vezes em situação de extrema pobreza e sem instrução educacional mínima, estiveram em situação de vulnerabilidade quanto à moradia digna – o que se encaixaria perfeitamente na hipótese de regularização fundiária urbana. Quiçá, hoje, com esta tese, conseguiria auxiliar de alguma forma na resolução da situação degradante a que muitas vezes foram expostos por toda uma vida. Então, pela memória deles, espero que os demais brasileiros em tal situação degradante possam usufruir seus dias com mais dignidade e, principalmente, sejam felizes.

“Não sabendo que era impossível, foi lá e fez”.

Jean Cocteau (1889-1963)

RESUMO

MARTINS, R. *A REURB-Execução Fiscal: Direito à moradia digna*. 2023. 249f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Este trabalho de tese como requisito para doutoramento na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) se dirige especificamente a tratar da importância da Regularização Fundiária Urbana (REURB) como política pública urbana, notadamente no que se relaciona aos novos procedimentos de regularização fundiária no pós-Constituição Federal de 1988 e, especialmente, à REURB-Execução Fiscal, com a utilização do procedimento executivo e de instrumentos legais como a adjudicação compulsória inversa e usucapião, com sua aplicação em larga escala na regularização de imóveis no Juízo de Direito da Comarca de Tramandaí-RS, para determinar sua eficiência e conformidade quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna de pessoas vulneráveis. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e empírica, constituída por estudo de caso referencial, inclusive com aplicação de questionário ao Poder Judiciário e Registro de Imóveis, além de beneficiários do programa do Poder Judiciário Gaúcho “Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”. Nesse sentido, defende-se que a REURB-Execução Fiscal pode auxiliar eficazmente na concretização do direito fundamental à moradia digna, em acordo com o que comprova a firme atuação da Comarca de Tramandaí-RS, bem como o fato de que sua utilização no contexto do Foro Extrajudicial, possibilitada pela Lei 14.382 de 2022, a torna potencialmente mais eficiente, quantitativa e qualitativamente, com grande energia de política pública, essencial para o fomento à aquisição da dignidade na moradia dos cidadãos e para toda a sociedade brasileira, especialmente no Estado do Rio de Janeiro. Justifica-se o estudo proposto em decorrência da necessidade de se fomentar a formalização da malha fundiária urbana, a pacificação social e o acesso aos serviços públicos mínimos, que deveriam existir a todos, como segurança, educação, transporte público e saúde, contribuindo para efetivar o direito fundamental à moradia digna e ao mínimo existencial do ser humano.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Lei 13.465/2017. REURB-Execução Fiscal. Tramandaí-RS. Direito Fundamental à Moradia Digna.

ABSTRACT

MARTINS, R. *A REURB-Tax Execution: The right to adequate housing*. 2023. 245f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This doctoral thesis work at the State University of Rio de Janeiro (UERJ) is specifically aimed at addressing the importance of Urban Land Regularization (REURB) as an urban public policy, specifically in relation to the new procedures for land regularization in the post-Federal Constitution of 1988 and, especially, to REURB-Tax Execution, with the use of the executive procedure and legal instruments such as compulsory reverse adjudication and adverse possession, with its large-scale application in the regularization of properties in the Court of Law of the District of Tramandaí-RS, to determine its efficiency and compliance with regard to the realization of the fundamental right to decent housing for vulnerable people, through bibliographical, documentary and empirical research, consisting of a reference case study, including the application of a questionnaire to the Judiciary and Property Registry, in addition to beneficiaries of the Gaúcho Judiciary program “Dead, Bankrupt, Uncertain and Unknown”. In this sense, the thesis is defended that the REURB-Tax Enforcement can effectively assist in the realization of the fundamental right to decent housing, in accordance with what proves the firm performance in the District of Tramandaí-RS, as well as that its use in the context of the Extrajudicial Forum, made possible by Law 14,382 of 2022, being potentially more efficient, quantitatively and qualitatively, with great public policy energy essential for promoting the acquisition of dignity in the housing of citizens and for the entire Brazilian society, especially in the State of Rio of January. The proposed study is justified, as a result of the need to promote the formalization of the urban land network, social pacification, access to minimum public services that should exist for all, such as security, education, public transport and health, contributing to effectuate the fundamental right to decent housing and the existential minimum of human beings.

Keywords: Urban Land Regularization. Law 13.465/2017. REURB-Tax Execution. Tramandaí-RS. Fundamental Right to Decent Housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Comparecimento presencial a audiências de REURB no Fórum de Tramandaí/RS, em julho de 2021.....	166
Figura 2 –	Envolvimento do Poder Judiciário, Ministério Público, município, Registro de Imóveis, UFRGS, Advocacia e moradores, além de outros envolvidos.....	184
Figura 3 –	Processos separados para fins de instrução	185
Figura 4 –	Inúmeras audiências realizadas.....	185
Figura 5 –	Exames de mapas fundiários.....	186
Figura 6 –	Trabalho de campos da UFRGS.....	186
Figura 7 –	Carta de intimação genérica.....	187
Figura 8 –	Regularização do Balneário Riviera.....	187

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CD	Câmara dos Deputados
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
JF	Justiça Federal
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
LOMPU	Lei Orgânica do Ministério Público da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PFN	Procuradoria da Fazenda Nacional
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TRF

Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 POBREZA URBANA E À MORADIA DIGNA.....	
16	
1.1 Urbana Pobreza e a crise habitacional.....	
16	
1.2 A dignidade humana, os direitos sociais e a regularização da propriedade.....	32
1.3 A dificuldade do Estado em concretizar a moradia digna.....	49
2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E A CIDADE INFORMAL.....	
73	
2.1 As insuficientes políticas públicas urbanas e o direito à cidade.....	
73	
2.2 A moradia digna e o direito à cidade.....	
89	
2.3 A produção da cidade informal.....	
104	
3 A REURB-EXECUÇÃO FISCAL – O referencial de Tramandaí - RS.....	
123	
3.1 A Execução Fiscal no contexto da malha fundiária.....	
123	
3.2 REURB-Execução Fiscal: Judiciário e Registro de Imóveis.....	
146	
3.3 A REURB-Execução Fiscal e sua Efetividade em Tramandaí - RS.....	
167	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	198
REFERÊNCIAS.....	213
ANEXO I	241

INTRODUÇÃO

A pobreza urbana tem uma relação íntima com a necessidade da moradia minimamente digna. Nesse contexto, a falta de recursos financeiros adequados e suficientes é um dos principais fatores que impedem o acesso a uma moradia adequada, pois a maior camada da população encontra-se em situação de pobreza, em maior ou menor medida.

Ocorre que a moradia digna é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal (CF) de 1988, sendo também reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Trata-se daquela que oferece condições mínimas de habitabilidade, tais como: acesso à água potável, saneamento básico, eletricidade, transporte, serviços de saúde e educação, entre outros.

Muitas pessoas em um contexto de pobreza, entretanto, vivem em condições precárias de moradia, em habitações improvisadas, sem condições básicas de habitabilidade e sem segurança – outras, sequer tem um abrigo para dormir. Tal situação traz inúmeros prejuízos para a saúde e bem-estar das pessoas, além de contribuir para a exclusão social e agravar a desigualdade.

De maneira a, efetivamente, enfrentar tal situação, fazem-se necessárias políticas públicas que visem a garantir o direito à moradia digna para todos, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Tais políticas devem considerar a realidade da população local e as necessidades específicas das comunidades.

Para tanto, o desenvolvimento dessas políticas públicas deve ocorrer em parceria com a sociedade civil e com a participação dos moradores e suas associações, assim como do Ministério Público e da Defensoria Pública. Observa-se, também, a necessidade de se garantir, nesse âmbito, algumas questões específicas.

Dentre tais medidas a serem adotadas especialmente pelos municípios para garantir o acesso à moradia digna para as pessoas em situação de pobreza, destacam-se: a construção de habitações sociais em áreas urbanas e rurais; o acesso a crédito para aquisição de moradia própria; a regularização

fundiária urbana; e a melhoria das condições de infraestrutura e serviços públicos básicos nas áreas de habitação popular já consolidadas.

Tais medidas são fundamentais para garantir o direito à moradia digna, contribuir para a redução da pobreza e promover a inclusão social. Nesse sentido, a presente tese se volta a estudar a Regularização Fundiária Urbana (REURB), especificamente naquilo que se relaciona aos novos procedimentos e, especialmente, à adjudicação compulsória inversa, regulamentada pela Lei 14.382 de 2022 e sua aplicação na Comarca de Tramandaí-RS, por intermédio de sentenças e decisões judiciais, para determinar sua eficiência quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna, ao regularizar, jurídica e urbanisticamente, os imóveis construídos e apossados de maneira irregular nas maiores cidades do país, em comparação, qualitativa e quantitativa, com as possibilidades de sua concessão extrajudicial possibilitadas pela referida Lei 14.382.

Para tanto, serão trabalhadas a irregularidade fundiária brasileira pela via registral, o descompasso da cobrança fazendária em relação à ocupação possessória e as possibilidades da regularização fundiária pela via da regularização fiscal, por meio da adjudicação compulsória inversa.

O Brasil, desde a colônia portuguesa, é um país caracterizado pelas desigualdades econômicas, qualificadas e mantidas pela distribuição de renda desproporcional. Esse cenário se repete na conjuntura do mercado imobiliário urbano, especialmente na dificuldade de acesso à moradia.

Nesse quadro, grande parte da população, que não dispõe de renda suficiente para adquirir um imóvel formal, termina por recorrer à ocupação informal, daí decorrendo a urbanização periférica, marcada pela autoprodução de habitações irregulares. Não se pode descuidar que muitas vezes o próprio Poder Público constrói moradias populares em locais periféricos das cidades.

Uma possibilidade de resolução ou, ao menos, a amenização desses problemas fundiários passa pela formalização da propriedade imobiliária urbana, com alternativas à construção da moradia, que possibilita às pessoas a fruição de um dos aspectos mais relevantes da dignidade da pessoa humana na sociedade atual, qual seja, o direito fundamental à moradia digna.

Para tanto é que surgiu a regularização fundiária urbana, como política pública e como procedimento, voltando-se à formalização da propriedade e,

consequentemente, ao aumento da segurança quanto ao exercício do direito fundamental à moradia. Ocorre que não apenas o procedimento específico de regularização fundiária urbana pode ser utilizado na formalização da propriedade, como também, mais recentemente, por outros institutos jurídico-registrais. Tem-se, nesse sentido, que o Juízo de Direito da Comarca de Tramandaí-RS trouxe dignidade para moradores daquela localidade, já que muitos estavam à margem da lei, habitando locais desguarnecidos pelo título formal de propriedade, descaracterizando um dos pilares da democracia, que é o direito fundamental à moradia, tal como previsto no artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal.

Trata-se de uma abordagem diversa do problema da irregularidade fundiária, que utiliza conceitos já consagrados pelo Direito civil e pelo Direito registral para resolver situações antes inalcançáveis por outros procedimentos, merecendo, portanto, estudo mais aprofundado.

Nesse mesmo sentido, a Medida Provisória (MP) 1085/2021, após várias passagens nas casas do Congresso Nacional, recebeu emenda no Senado Federal, que pretendia instituir a adjudicação compulsória inversa extrajudicial, a ser efetivada junto às serventias extrajudiciais imobiliárias. Referida MP terminou por ser convertida na Lei 14.382, que inseriu o Art. 216-B na Lei dos Registros Públicos, de maneira que os interessados possam buscar os Registros de Imóveis para o fim de solucionar celeumas semelhantes quanto à adjudicação compulsória, de maneira mais célere e efetiva.

Assim, a título de problema elege-se a seguinte questão: qual a importância da REURB, com relação aos seus novos procedimentos, especialmente da adjudicação compulsória reversa, a partir da avaliação do impacto de sua aplicação na Comarca de Tramandaí-RS e, comparativamente, a possibilidade de sua concretização junto ao serviço extrajudicial de Registro de Imóveis, a partir da Lei 14.382 de 2022, na concretização do direito fundamental à moradia digna, previsto no artigo 6º, *caput* da CF, bem como de sua difusão no Estado do Rio de Janeiro?

De maneira a se possibilitar responder à problemática proposta, a pesquisa parte das seguintes hipóteses: (1) a crise da moradia que, historicamente, resultou da ocupação urbana irregular e precária, a partir do êxodo rural, determinada pelas revoluções industriais na Europa e, no Brasil,

no período posterior à abolição da escravatura e nas primeiras décadas do século XX. Mesmo após a Constituição de 1988 ter reconhecido a cidade informal, segue-se reproduzindo a informalidade de maneira disforme, trazendo a necessidade de novas estratégias para lidar com a urbanização, protegendo as futuras gerações; (2) o direito social à moradia, protegido nas órbitas jurídicas internacional e interna, compreende o direito fundamental à cidade, bem como é indispensável à dignidade da pessoa humana; (3) em que pese o fato de o procedimento de regularização fundiária demonstrar efetividade naquilo que concerne à formalização da propriedade urbana, há determinadas hipóteses nas quais o pleiteante termina por não receber a titulação de proprietário tabular; (4) para além dos procedimentos expressamente previstos na legislação específica, há outros institutos que contribuem para a formalização da malha fundiária urbana, a exemplo da usucapião extrajudicial, da REURB-execução fiscal, da desapropriação privada por posse-trabalho e da adjudicação compulsória inversa judicial e extrajudicial; (5) o Poder Judiciário de Tramandaí-RS tem utilizado, com enorme sucesso e com a chancela da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a chamada adjudicação compulsória inversa como mecanismo de regularização fundiária urbana, voltada à formalização legal da ocupação irregular, obtendo, assim, maior segurança jurídico-registral, recolhimento de tributos e consecutória paz social, determinando-se, porém, a necessidade de avaliação quantitativa e qualitativa de seu impacto no que se relaciona ao número de regularizações fundiárias, bem como sua comparação com a possibilidade real de sua concretização através das serventias extrajudiciais de registro de imóveis, regulamentada pela Lei 14.382 de 2022.

A pesquisa ora proposta é justificável, inicialmente, por ser completamente inédita, assim como naquilo que concerne à sua relevância jurídico-científica e social, da mesma forma que demonstra viabilidade e aderência à área de concentração, à linha e ao tema de pesquisa.

Trata-se de abordagem original, tendo em vista que a pesquisa ora proposta busca estabelecer e analisar o papel da REURB no contexto das políticas públicas no acesso à moradia digna urbana, especialmente em contextos de invasão forçada e construções irregulares que comprometem a

segurança dos moradores de áreas degradadas, e muitas vezes dominadas por facções criminosas.

Neste viés, destaca-se a relevância do tema proposto, tendo em vista que as políticas públicas devem se voltar a concretizar direitos fundamentais, especialmente aqueles consagrados pela Constituição de 1988, e que se voltam a determinar o papel do Estado no acesso de todos à moradia digna.

A temática é importante por se voltar a efetivar, por meio de políticas públicas especificamente voltadas à habitação urbana, o direito fundamental à moradia digna, tornando jurídica, econômica e urbanisticamente regulares as habitações que se encontram em situação precária e incompatível com as diretrizes legais e sociais.

Observa-se a existência de farta bibliografia utilizada na correspondente fundamentação teórica, assim como notável acessibilidade no que concerne à obtenção dos dados relacionados à pesquisa empírica, desenvolvida junto ao foro cível do município de Tramandaí-RS. Mais do que isso, a proposta se enquadra na Área de Concentração “Pensamento Jurídico e Relações Sociais”, especificamente na Linha de Pesquisa “Direito da Cidade”, em decorrência de suas relações com a formalização da propriedade urbana.

Destarte, dirige-se ao estudo integrado do fenômeno da Cidade, a partir de uma matriz multidisciplinar, desenvolvendo uma reflexão teórica e de investigação acerca de questões relacionadas a novos instrumentos jurídicos voltados a responder conflitos originados dos problemas urbanos contemporâneos. Um deles é a adjudicação compulsória inversa, hoje regulamentada pela Lei 14.382 de 2022, podendo se ultimar junto ao Registro de Imóveis. De acordo com a experiência em Tramandaí-RS, tal instrumento pode ser capaz de aprimorar e acelerar os processos de regularização fundiária.

Trata-se de mecanismo que se dirige a legitimar a posse de imóvel em relação a cessionários, promitentes cessionários, seus sucessores e os promitentes vendedores, por intermédio de documentação de obtenção mais simples e, portanto, acessível às populações menos favorecidas economicamente.

Em decorrência desses fatores, a utilização da adjudicação compulsória inversa pode ter impacto significativo no que se relaciona ao enfrentamento do

processo de reprodução da irregularidade fundiária, inclusive sem a necessidade de longos e complexos procedimentos judiciais.

1 POBREZA URBANA E À MORADIA DIGNA

Objetiva-se, no presente capítulo, tratar da pobreza urbana e de suas relações com a crise habitacional. Mais do que isso, volta-se a estudar a regularização fundiária quanto à dignidade humana e os direitos sociais. Ao final, trabalha-se a dificuldade do Estado em concretizar a moradia digna.

1.1 Urbana Pobreza e a crise habitacional

Verifica-se, nesse contexto, que a partir das revoluções industriais ocorridas na Europa, iniciaram-se movimentos migratórios partidos das áreas rurais para as urbanas, provocando as primeiras crises habitacionais nas maiores e mais industrializadas cidades daquele continente. A expansão territorial é um processo que permite entender como os pequenos posseiros buscaram limitar a expansão territorial dos fazendeiros, negando que eram senhores e possuidores das terras por eles ocupadas. Na Europa, ao fazendeiro do século XIX não bastava afirmar a propriedade da terra. O fato de os pequenos posseiros terem sido os primeiros a derrubar matas virgens e plantar gêneros alimentícios era um fator alegado nos processos de embargo nos quais eram réus e que, por sua vez, procuraram limitar a expansão territorial do fazendeiro (MOTTA, 2001, p. 117).

O Código Civil de 2002 estabeleceu normas relativas ao direito de propriedade no Brasil, reconhecendo a propriedade como um direito fundamental, mas também estabelecendo algumas limitações a esse direito, de modo a garantir o interesse social e coletivo. Diversamente do Código Civil de 1916, inicialmente a Constituição Federal de 1934 já introduziu no país a função social da propriedade, sendo sacramentada de forma infraconstitucional pelo Código Civil de 2002, o qual trouxe importantes restrições ao direito de

uso do solo e do direito de propriedade, em si. Se, antes, o titular do direito de propriedade tinha total liberdade de decidir de que forma utilizaria tal poder, incondicionalmente, sem qualquer menção à modalidade de exercício de tal direito, com a função social da propriedade alterou-se completamente esse panorama (BLANC, 2008).

Destarte, as principais imposições legais ao direito de propriedade estabelecidas pelo Código Civil de 2002 incluem algumas limitações administrativas, que são restrições impostas pelo Poder Público ao uso da propriedade, com o objetivo de proteger o interesse coletivo, por exemplo, restrições para construir em áreas de preservação ambiental. Também incluem imposições legais, previstas em lei para o uso da propriedade, por exemplo, a proibição quanto à utilização da propriedade para atividades ilegais. Não se pode olvidar das limitações convencionais, estabelecidas em contrato entre as partes, por exemplo, a restrição para construir determinadas estruturas ou para fazer determinadas modificações no imóvel.

Por fim, há as limitações decorrentes do direito de vizinhança, impostas pela convivência em sociedade, por exemplo, a obrigação de não causar poluição sonora ou visual. Tais limitações do direito de propriedade visam à função social da propriedade.

Garante-se um equilíbrio entre o direito de propriedade e o interesse social e coletivo, impedindo que a propriedade seja utilizada de forma prejudicial à coletividade. Neste viés, a propriedade deve ser utilizada de forma a respeitar os direitos das demais pessoas e as normas estabelecidas pelo Poder Público, visando sempre ao bem-estar da sociedade como um todo, para o bem dos cidadãos, especialmente das futuras gerações.

A partir daí, resta condicionado o exercício do direito de propriedade à satisfação de exigências da sociedade, sendo intolerável o atendimento apenas a interesses privados do proprietário. A feição individual e exclusiva da propriedade privada se justificava por uma concepção individual (BLANC, 2008, p. 37).

Referida situação, por si, já contribuiria grandemente para o êxodo rural. Ocorre que o posterior processo de industrialização seria fator decisivo para a ida das populações do campo em direção às cidades no século XX, seguindo-se aquilo que havia ocorrido na Europa. Ocorre que as consequências

anteriores da abolição da escravatura em relação ao êxodo rural em direção às cidades foram decisivas para a atual crise da habitação.

Isso porque, com a abolição da escravatura, oficializada pela Lei Áurea, de 1888, e o impedimento de os escravos se tornarem camponeses, pela Lei de terras de 1850, quase dois milhões de adultos saíram de fazendas e senzalas, abandonando de uma hora para outra o trabalho agrícola. Referida população dirigiu-se às cidades em busca de alternativas de sobrevivência, vendendo “livremente” sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, despossuídos, restava-lhes apenas sobreviver nas cidades portuárias, em trabalhos braçais (LEHFELD, 1988, p. 7).

Em que pese laborarem na carga e descarga de navios atracados nos portos, foram impedidos, pela Administração Pública, de se apossar de terrenos e de construir moradias. Nesse mesmo contexto, os melhores terrenos das cidades eram propriedade de sesmeiros, capitalistas e comerciantes. Em decorrência desses fatores, os trabalhadores negros buscaram os restos do território urbano, compostos pelos piores terrenos, em regiões íngremes, morros e manguezais, que não interessavam aos capitalistas. Em decorrência disso é que a lei de terras é a “mãe das favelas” brasileiras (LEHFELD, 1988, p. 7).

A generalização das favelas foi tratada, especificamente, pelo *The Challenge of Slums*, relatório de 2003, do UN-Habitat, a primeira auditoria verdadeiramente global quanto à pobreza urbana após os teóricos do final dos séculos XIX e XX, que se iniciou em 1805, com *Survey of Poverty in Dublin* (DAVIS, 2006). O relatório resultou da colaboração de mais de cem pesquisadores, a partir de três principais fontes de análise e dados. A primeira são estudos sinópticos da pobreza, condições de vida na favela e a política habitacional de 34 metrópoles de Abidjã, na Costa do Marfim, até Sidney (DAVIS, 2006).

É utilizado um banco de dados comparativo de cidades ao redor do mundo, criado pelo próprio UN-Habitat. Finalmente, incorpora dados de pesquisas domiciliares globais que abrem novos caminhos, incluindo a China e o antigo bloco soviético, atribuível ao economista do Banco Mundial, Branko Milanovic (DAVIS, 2006, p. 32). Trata-se de relatório da catástrofe mundial da pobreza urbana. Quanto ao conceito de *slum*, à primeira, vinda da linguagem

vulgar, é expressão sinônima de *racket*, algo similar a um “comércio criminoso”. Nas décadas de 1830 e 1840, os pobres moravam em *slums*, mas não praticavam tais atos (DAVIS, 2006, p. 32).

Assim, o êxodo rural foi um processo histórico que ocorreu em muitos países, incluindo o Brasil, mediante o qual a população rural migrou em massa para as cidades em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho. Esse processo começou a se intensificar na segunda metade do século XX, impulsionado principalmente pelo desenvolvimento industrial e urbano.

No Brasil, o êxodo rural ocorreu especialmente a partir dos anos 1950 e 1960, quando o país passou por um processo de modernização e industrialização. O crescimento econômico e as políticas governamentais de incentivo à industrialização atraíram muitas pessoas para as cidades, onde havia mais oportunidades de emprego e melhores condições de vida.

Com a migração para as cidades, muitas regiões rurais foram esvaziadas, o que gerou diversos impactos sociais, econômicos e ambientais. Entre eles, é possível destacar o aumento do êxodo rural, a concentração de pessoas em áreas urbanas, o crescimento desordenado das cidades, a precariedade das condições de vida em áreas urbanas periféricas, o desequilíbrio demográfico entre as regiões urbanas e rurais, entre outros. Não se pode descurar, também, que o retorno dos soldados da Guerra de Canudos ao Rio de Janeiro, na época capital federal, com a promessa de “ganhar” uma residência, como foi inexitosa, trouxe à tona o surgimento da favela no Morro da Providência, demonstrando a falta de moradia à época.

Notável, nesse sentido, que hoje o Morro dos Canudos é uma das maiores favelas da Zona Norte do Rio de Janeiro, com uma população estimada em cerca de 15.000 pessoas, enfrentando diversos problemas relacionados à infraestrutura e à segurança pública, como falta de saneamento básico, coleta de lixo precária, violência e criminalidade. Desse modo, as origens da desigualdade econômica e habitacional se encontram tanto no passado colonial brasileiro quanto nas omissões das instituições relacionadas à escravidão e, especialmente, na desigual distribuição de terras rurais e urbanas (OSÓRIO, 2004).

Em decorrência desses mesmos fatores é que, com o crescente e progressivo processo de urbanização, o problema da distribuição de terras ainda não foi solucionado (OSÓRIO, 2004). Trata-se, portanto, de uma questão que jamais foi resolvida no cenário nacional, tendo, ao contrário, se agravado no decorrer das décadas, especialmente durante o século XX, considerando que a população carente passou a ocupar, de maneira irregular, áreas periféricas nos grandes centros urbanos.

Para Florestan Fernandes, sociologicamente, interessa o fato de que os estoques de negros e mulatos da população brasileira ainda não atingiram um patamar que favoreça sua rápida integração às estruturas ocupacionais, sociais e culturais. Sempre que tais populações apresentaram indícios favoráveis de adaptação, observaram-se estruturas ocupacionais e socioeconômicas não afetadas por transformações ou novas estruturas, que absorveram a mão de obra nacional sem qualificação ou melhores perspectivas (FERNANDES, 2007, p. 67).

Desse mesmo modo, a ascensão social do negro e do mulato apresenta dois aspectos distintos. O que parece ascensão social no horizonte cultural do negro e do mulato muitas vezes não passa de mera incorporação ao sistema de classes. Nesse sentido, a verdadeira ascensão social, identificável com a mobilidade social, vertical e ascendente dentro do sistema social em vigor, ainda não se organizou, para as referidas populações, como um processo histórico e uma realidade coletiva (FERNANDES, 2007, p. 67).

Apesar de atingir alguns segmentos das referidas populações, não repercute naquilo que concerne à alteração dos estereótipos negativos, dentro dos padrões regentes das relações sociais, sem, entretanto, suscitar um fluxo constante de mobilidade ascendente nesse mesmo âmbito. A expansão urbana, a revolução industrial e a modernização ainda não foram capazes de produzir efeitos profundos o bastante para modificar a desigualdade racial herdada do passado, em que pese a participação dessas mesmas populações nas conquistas relacionadas ao progresso. Ocorre que os “indivíduos de cor” não compartilham, de maneira coletiva, as “correntes de mobilidade social vertical vinculada à estrutura, ao funcionamento e ao desenvolvimento da sociedade de classes” (FERNANDES, 2007, p. 67).

Em decorrência desses fatores é que surgiram novos tipos de investidores no mercado imobiliário de conjuntos habitacionais e no transporte público, que se organizaram para abrir as zonas mais afastadas para a construção de habitações. Muitos desses especuladores, entretanto, eram empregadores, funcionários do governo e procuradores “que haviam engendrado o novo desenvolvimento da cidade”, fazendo com que o grileiro do século XIX renascesse em sua forma urbana para subdividir e desenvolver as periferias (HOLSTON, 2013, p. 26).

No Brasil, tanto a insegurança fundiária rural quanto a leniência das instituições estatais em relação à população após a abolição da escravidão contribuíram para um êxodo rural desordenado, que comprometeu a regularidade da ocupação urbana. É possível, nesse mesmo sentido, utilizar-se da alegoria argumentativa da “casa-grande” para traçar um paralelo entre as condições da população vinda do campo, que passou a viver nas favelas em decorrência da crise habitacional ocasionada pelo êxodo rural.

A casa-grande, sob a forma de “casa-nobre” de cidade ou de sobrado mais senhoril que burguês, em contato com a rua, com as outras casas, com a matriz e com mercado, foi diminuindo aos poucos de volume e de complexidade social. Ocorre que, enquanto as senzalas diminuía de tamanho, engrossavam as aldeias de mucambos e de palhoças, próximas aos sobrados e às chácaras, espalhando-se, dessa forma, pelas zonas mais desprezadas das cidades. A casa-grande no Brasil se tornou um tipo de construção doméstica especializada nesse sentido quase freudiano: guardar mulheres e guardar valores financeiros. Caso de expressão de influência recíproca foi o desse tipo de casa vir a refletir novas tendências sociais (FREYRE, 2004).

Destarte, a “casa-grande” é um termo histórico que se refere às grandes casas dos senhores de engenho, que foram construídas durante o período colonial no Brasil e serviram como residências para os proprietários de grandes plantações de cana-de-açúcar. Atualmente tal termo é deveras utilizado diversamente e de forma figurada para se referir a qualquer residência grande e luxuosa, geralmente associada a famílias ricas e poderosas. No entanto, essa utilização não implica necessariamente em uma referência direta ao período colonial brasileiro ou à escravidão.

O caótico processo brasileiro de urbanização elevou a demanda por empregos, moradia e serviços públicos, agravando-se ainda mais a partir da crise mundial ocorrida no ano de 1929, passando pela Segunda Guerra Mundial e estendendo-se até o final da década de 1970. Durante todo esse período, o Brasil foi marcado por um grave processo de concentração progressiva e acentuada da população nos núcleos urbanos (ROLNIK, 2006). Assim, a histórica negligência estatal em relação às políticas públicas de habitação no Brasil guarda estreitas relações com o processo de urbanização nacional.

A ocupação desordenada das cidades, antes decorrente do massivo êxodo rural causado pela industrialização, terminou por desaguar no surgimento de ocupações irregulares em grandes áreas na periferia dos grandes centros urbanos, ainda que em áreas pouco industrializadas. A ocupação desordenada das cidades, principalmente nas metrópoles, é um problema que afeta muitas áreas urbanas no mundo todo. Isso pode ocorrer em decorrência de uma série de fatores, precipuamente o crescimento populacional rápido e descontrolado, a falta de planejamento urbano adequado, a carência de regulamentação eficaz por parte das autoridades locais e a pobreza. As consequências da ocupação desordenada das cidades podem ser gravíssimas. Isso pode levar a uma série de problemas, como a poluição do ar e da água, a degradação ambiental, a perda de espaços verdes e de áreas de lazer, além de um aumento na violência e no crime nas áreas periféricas, como o tráfico de drogas. Para lidar com a ocupação desordenada das cidades é necessário um esforço coordenado entre governos, organizações da sociedade civil, comunidades locais e outras partes interessadas, tendo em vista que a falta de moradia digna não é apenas um problema urbanístico, mas, sim, uma afronta à dignidade humana.

Em regra o ser humano edifica e mora, com exceções de construções para lazer ou mesmo investimento. Assim, ter uma moradia é algo próprio de uma relação possível até mesmo com seu imaginário. Juridicamente, reconhece-se sua natureza difusa, que ultrapassa a individualidade do ser humano, excedendo a atuação do sujeito e se projetando na ordem coletiva. Compõe, assim, os direitos de terceira geração, componentes do Estado Democrático de Direito, revelando interesses comuns à realidade coletiva,

resultando da projeção corporativa do homem, extrapolando o indivíduo e unificando-se na comunidade (CANUTO, 2010).

As soluções possíveis deveriam incluir o desenvolvimento de planos urbanos abrangentes, o fortalecimento das instituições governamentais encarregadas de regular a ocupação urbana, a promoção da habitação acessível e adequada para todos, a educação e conscientização pública sobre a importância do planejamento urbano e a criação de espaços verdes e áreas de lazer para a comunidade. Destarte, não foi assim que aconteceu, pois entre o fim do Estado Novo e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) regionalizou-se e estadualizou-se a questão habitacional, tornando-a instrumento para assegurar apoio eleitoral (BONDUKI, 2004).

O BNH era o executor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) criado pela Lei 4.380/64, voltando-se a enfrentar o problema da falta de habitação urbana, tendo sido responsável por um quarto de toda a produção habitacional no período compreendido entre 1964 e 1986 que, entretanto, atendia majoritariamente a classe média. Entre 1950 e a década de 1980, a população pobre dos grandes centros urbanos teve como principal meio de acesso à casa própria o loteamento periférico, todavia, produzidos ilegalmente, por falta de titulação da propriedade e pelo descumprimento das normas urbanísticas. Embora tenha construído mais de 4 (quatro) milhões de residências no país, verifica-se que o BNH não foi claramente um instrumento apto para suprir a falta de moradia para a população mais carente, de maneira que foi necessária a formulação e a implantação de políticas de habitação, que, no entanto, não foram capazes de conter o processo de utilização e de construção irregular (LAGO; RIBEIRO, 1996).

Para Davis (2006), a questão da habitação digna há muito é tratada ao redor do mundo, já que desde a década 1970, o crescimento exponencial das favelas em todo o hemisfério sul terminou até mesmo por ultrapassar a urbanização regular, propriamente dita. Até mesmo na Amazônia, uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade no mundo, 80% do crescimento das cidades ocorre nas favelas que, majoritariamente, partem de serviços públicos e transporte municipal, tornando sinônimos “urbanização” e “favelização” (DAVIS, 2006, p. 27).

Esse quadro de informalidade e desordenação na construção civil teve como resultado imediato uma crise no setor imobiliário privado, bem como o aumento da informalidade na produção de moradias dos mais pobres e carentes de direitos mínimos existenciais.

Nos anos 80 o setor habitacional apresentava pequeno desempenho econômico e social, com alto nível de inadimplência, alguns movimentos de mutuários organizados nacionalmente e a expectativa de que a União resolvesse o problema da melhor forma para os mutuários. Ocorre que a fragilidade das referidas políticas habitacionais terminou por não ser capaz de conter as ocupações e construções irregulares, e de prover moradia às camadas mais pobres da população, corroborando para a ineficiência endêmica dos referidos programas.

A descontinuidade das ações governamentais, a redução de investimentos, a fragilidade ou ausência de políticas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo quanto aos instrumentos de intervenção urbana contribuem para manter conflituoso e desigual o quadro urbano. Tais políticas restam submetidas a questões governamentais/administrativas e, especialmente, à concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de maneira que sequer a redemocratização foi capaz de concretizar os sistemas financeiros habitacionais (CHAFFUN, 1996).

A partir daí é que se consolidou “a instável figura do incorporador”, cujas ações, entretanto, eram limitadas em decorrência das dificuldades ocasionadas pela inexistência de mecanismos capazes de minimamente centralizar as poupanças para financiar os empreendimentos. Mais do que isso, o setor imobiliário passou a despertar o interesse dos especuladores do mercado financeiro, criando-se fundos de investimento imobiliários. Tal situação passou a demandar um aumento na margem de lucro dos investidores, comprometendo ainda mais a construção de moradias populares (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 42).

Em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que estruturou, pela primeira vez no país, a ideia de um mercado secundário de crédito imobiliário para viabilizar maior liquidez de recursos para o mercado primário. O SFI passou a financiar imóveis cujos valores ultrapassavam os limites do SFH

(Sistema Financeiro da Habitação), porém, com taxas de juro livremente negociadas entre as partes, além de ter eliminado diversas restrições de prazos, taxas e limites de financiamento. Notável, portanto, que o SFI, assim como o SFH, não tenha sido capaz de prover moradia para a população mais carente, centrando-se, portanto, no financiamento da construção de habitações para a classe média, privilegiando, assim, o mercado imobiliário (SILVA; LORDSLEEM JÚNIOR, 2020).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído por intermédio da Lei 11.977, em 7 de julho de 2009, cuja finalidade foi incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. A restrição das políticas ligadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e as ações de urbanização de assentamentos precários fortaleceu a consolidação do Programa como a principal política pública de provisão de moradias no país. Representou, portanto, um avanço quanto à inclusão da faixa de baixa renda na alocação de recursos, ao contrário do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o que é um plano no qual o adquirente paga taxas mensais de arrendamento, como se fosse um aluguel e no fim do contrato, média de 15 anos, tem a opção de compra do imóvel, o que dificultava o alcance da política pública aos estratos populares (MENEZES, 2014).

Posteriormente foram incluídas outras faixas de renda correspondentes à classe média, em decorrência do protagonismo empresarial na elaboração e na implementação do Programa. Nesse sentido, os estratos de renda foram ampliados para além de três salários-mínimos. Além de passar a incluir a classe média, o Programa Minha Casa, Minha Vida, nos anos posteriores, passou a apresentar consecutivas crises e modificações pontuais que, entretanto, não foram capazes de solucionar a crise habitacional brasileira (MENEZES, 2014).

O sistema de financiamento habitacional aproxima o setor imobiliário do mercado de capitais, acompanhando o movimento de financeirização da economia, contudo, sem a mesma liquidez de outros investimentos e com diferenças mercadológicas essenciais. Tais diferenças incidem na forma como o mercado define o preço no mercado secundário de cotas de fundos de

investimento imobiliário e na maneira como é feita a precificação no sistema convencional de propriedade, pois no mercado secundário o preço varia de acordo com a taxa de juros (FIX, 2009).

O investidor individual tem um perfil mais conservador do que outros do mercado financeiro, fazendo com que as negociações na Bolsa sejam menos frequentes, pois as ofertas tendem a ser mais reduzidas. Shopping centers e torres de escritório são os imóveis de maior “apelo” para esse investidor. Nesse mesmo contexto os investidores do mercado imobiliário informal passaram a representar, muitas vezes, a única alternativa viável para que as pessoas destituídas de capital suficiente para a aquisição de imóveis à vista pudessem se tornar proprietárias de uma habitação (FIX, 2009).

Contribuindo para a referida situação, para o Poder Público é inconveniente garantir apenas a titulação do lote, pois muitas vezes “a forma como a área foi ocupada consagra injustiças”. Há assentamentos nos quais alguns lotes têm tamanho bastante superior à média dos demais lotes. Ao mesmo tempo, entretanto, existem lotes encravados, sem acesso para o logradouro público, impedindo pleno acesso do ser humano a serviços básicos, como Educação e lazer. Além disso, as favelas, em regra, sequer são dotadas da menor infraestrutura e, não bastasse, “não sendo nem ao menos servidas por água potável” (ALFONSIN, 2000, p. 212).

Somando-se a essa situação, os incorporadores imobiliários produzem moradias para aqueles que são capazes de pagar os preços ditados pelo mercado, preocupando-se com a lucratividade de seus empreendimentos e não com a construção de moradias sociais. Importante, portanto, que o direito à moradia, em decorrência da própria lógica a ele inerente, dependa efetivamente da tutela estatal, eis que a lógica mercantil não será alterada facilmente, tendo em vista que os empreendedores imobiliários, evidentemente, atuam com intuito lucrativo e de maneira especulativa.

A produção do espaço é necessária à produção da própria vida. Sob o capitalismo, a produção se converte em fonte de privação da vida por meio do desenvolvimento ilimitado do mundo da mercadoria, enquanto forma de realização do processo de valorização. Os conteúdos do trágico são as alienações vividas nas esferas de realização da vida. As políticas voltadas a combater a desigualdade terminam por reiterá-la; a desigualdade relacionada à

posse da riqueza gerada por toda a sociedade, centralizada em uma só classe (CARLOS, 2020a).

Essa crise habitacional, inicialmente identificada nos maiores centros urbanos, longe de sequer ser amenizada pelos programas habitacionais anteriormente referidos, difundiu-se para localidades ainda menores, espalhando o problema por toda a malha fundiária brasileira. O desenvolvimento urbano informal não se encontra restrito às grandes cidades, tendo em vista que, atualmente, verifica-se também em cidades de portes médio e pequeno, assim como novos processos de ocupação informal e novas variações de velhos processos, em áreas públicas e privadas (FERNANDES, 2006).

Neste viés, o desenvolvimento urbano informal tem se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia para as pessoas carentes, não uma exceção, deixando de ser um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou um de seus aspectos (FERNANDES, 2006). Trata-se de problema diretamente ligado à desigualdade historicamente inerente ao Brasil. A parca distribuição de renda, que privilegia uma pequena parte da população nacional em detrimento de uma esmagadora maioria, termina por negar as condições financeiras necessárias à aquisição de uma casa própria dotada de um mínimo de dignidade.

Características do mercado residencial privado no Brasil, assim como em todos os países periféricos ou semiperiféricos, é sua pouca abrangência. Trata-se de uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção e expedientes de subsistência. A população trabalhadora pobre se instala em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, na beira de córregos, encostas dos morros, em terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos e regiões poluídas (MARICATO, 2003, p. 159).

Especialmente em áreas de proteção ambiental é que a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização. Porém, “se a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe”. A lei do mercado, e não a norma jurídica, é que determina o cumprimento da lei. Por isso mesmo é que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o

assentamento residencial da população pobre. Em tais localizações, a lei impede a ocupação imobiliária. Mesmo em áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação a bairros nos quais atua o mercado imobiliário privado (MARICATO, 2003, p. 159).

Dados os enormes problemas sociais e econômicos, grande parte da produção habitacional no Brasil ocorre à margem da lei, sem financiamento público ou o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros. A relação entre legislação, mercado restrito e exclusão se evidencia mais em regiões metropolitanas. Isso demonstra a pobreza urbana existente no país, em que a grande carência de recursos se reflete diretamente na falta de políticas públicas urbanas efetivas, empurrando a população pobre para as periferias excluídas das grandes cidades, dificultando o acesso aos serviços públicos primários da sociedade brasileira.

A crescente valorização imobiliária de áreas de ocupação mais antiga excluiu os mais pobres de se assentarem em tais regiões, que apresentavam melhores condições de vida. O volume de migrantes forçava um assentamento cada vez maior, distante das áreas centrais e mais economicamente dinâmicas. Tais condições foram agravadas pela incapacidade estatal de colocar em prática políticas habitacionais eficazes e inclusivas que contemplassem meios alternativos de acesso à moradia pela população de baixa renda, em áreas bem localizadas e materialmente assistidas (CRUZ, 2019).

Observa-se, portanto, um modelo de desenvolvimento próprio, no qual a população carente continua a ser empurrada rumo às áreas mais distantes dos centros econômicos, enquanto o mercado imobiliário continua a explorar as regiões centrais. Desse modo, a confrontação exitosa desse fenômeno necessita de políticas preventivas e curativas, dirigidas à democratização das condições de acesso ao solo com serviços em áreas urbanas. Estabelece-se até um falso conflito entre moradia social e preservação ambiental (FERNANDES, 2006).

A situação urbanística brasileira desafia uma infinidade de dispositivos constantes de tratados de Direito internacional dos direitos humanos, tal como a “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, de 1976, que

concernem especificamente à moradia, à habitação e a outras questões jurídicas fundamentais que envolvem o ambiente urbano, dada a característica sistemática de tais direitos. Mais do que isso, o fato de se ter um teto sobre a cabeça não equivale à concretização suficiente do direito fundamental à moradia digna. Vale dizer que com o fortalecimento dos incorporadores imobiliários e agentes financeiros no país, passaram a surgir compromissos de compra e venda caracterizados por cláusulas leoninas e juros exorbitantes em financiamentos.

A moradia foi tratada na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, de 1976, realizada no Canadá, que implicou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, da qual restou assentado que “a moradia adequada constitui um direito básico da pessoa humana”. Em que pese os diversos instrumentos internacionais que consagram o direito à moradia, assim como o fato de constar, expressamente da Constituição de 05.10.1988, no Título destinado aos direitos fundamentais, as políticas públicas voltadas à sua promoção são insuficientes, qualitativa e quantitativamente (SARLET, 2002, p. 138).

Apesar de não existir estimativa precisa do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, clandestinos e outras formas de assentamentos informais, “o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira”. Os mercados informais e populares aumentaram o número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais, entretanto, de forma pontual e, geralmente, incompleta, sem remover diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam assentamentos e cidade formal (ROLNIK, 2006, p. 199).

Os supracitados fatores repercutem na inserção política dos moradores: “boa parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como ‘boas práticas’, mas dificilmente se constituem em ‘boas políticas’ no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo”. O desafio de “implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas” é elemento fundamental para “[...] enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização” (ROLNIK, 2006, p. 204).

Parta tanto, faz-se necessário “mudar a agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda”. As ocupações irregulares constituíram comunidades inteiras, com dinâmicas próprias e tradições específicas, de maneira que sua desconstituição, além de, evidentemente, prejudicar o direito fundamental à moradia, pode destruir relações interpessoais e comunitárias, constituídas durante décadas (ROLNIK, 2006, p. 204).

Ocorre que a demanda da população por espaços urbanos tem se intensificado ao longo das décadas: “em detrimento desta procura pelo solo urbano, para fins de construção de moradia, dois são os fatores sociais decorrentes: escassez e aumento do valor” (GUERINI; MARCHESE; VIEIRA, 2019, p. 167). Dessa mesma forma, a intervenção estatal no sentido da promoção do direito à moradia é indispensável, especialmente no contexto de desigualdade que caracteriza o Brasil, não apenas no que concerne à aquisição de uma moradia, como também à sua regularização jurídica, econômica, social e registral.

Mas a correção das deficiências demanda um sistema de controle de centros múltiplos, mediante desenvolvimento, moralidade, inteligência e respeito próprio, o bastante para permitir os processos automáticos que precisam incidir em todos os pontos nos quais a vida humana esteja em perigo ou a personalidade humana seja ameaçada (MUMFORD, 1998). A situação de irregularidade que incide sobre os espaços urbanos brasileiros, portanto, compromete a fruição do direito fundamental à moradia digna, impossibilitando, assim, uma dignidade plena. De forma a solucionar ou, ao menos, amenizar esses problemas, é que surgiu a regularização fundiária urbana.

Trata-se de um processo de intervenção pública, “sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação. Mais do que isso, a regularização fundiária implica, de maneira acessória, em melhorias no ambiente urbano do assentamento. Além disso, pode determinar ao menos o início do “resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN, 1997, p. 24),

É um procedimento jurídico que ocorre em determinadas fases, iniciando-se por intermédio do requerimento de parte dos legitimados, seguido pela elaboração do projeto e do processamento administrativo do requerimento, mediante a oitiva dos titulares de direitos, de confrontantes e de terceiros interessados, conforme a Lei 13.465/2017.

Importante delinear que a partir do Art. 183 da Constituição Federal de 1988, vários municípios brasileiros organizaram programas de regularização fundiária no decorrer da década de 1990, para garantir segurança à posse de moradores de assentamentos informais. Faltava, contudo, lei específica, que foi protocolada em 1990 para regular o respectivo capítulo da Constituição, levando, porém, mais de uma década, surgindo em 2001 o Estatuto da Cidade. Antes do Diploma, a regularização fundiária urbana mais se assemelhava a uma gincana. Isso porque, ausentes os instrumentos que possibilitassem o processamento coletivo da usucapião especial para fins de moradia e da concessão de direito real de moradia, o Poder Público trabalhava com centenas de processos judiciais e de contratos administrativos (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

Em decorrência dessa inadequação, vários municípios, ainda no final da década de 1990, apresentavam resultados medíocres no que concerne ao asseguramento da segurança da posse, especialmente a partir da comparação entre a demanda e os títulos efetivamente outorgados (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

Após a fase inicial, ocorre o saneamento do processo administrativo. A seguir, ocorre a decisão formal, mediante ato público da autoridade competente, sobre o projeto. Após, é expedida a Certidão da Regularização Fundiária (CRF) pelo município de localização do imóvel. Trata-se de um título executivo extrajudicial que concede direitos reais aos beneficiários. Ao final, ocorre o registro da CRF. Há, também, determinadas modalidades de REURB. A primeira delas é a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S). Esta se destina a regularizar assentamentos irregulares ocupados, especialmente por população de baixa renda, no caso de área que esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos ou de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social. Aplica-se, no mesmo sentido, às áreas que forem de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal

e dos municípios, e que forem declaradas como de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, conforme a Lei 13.465/2017.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-E), por sua vez, corresponde àquela realizada em núcleos urbanos informais, ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social, não tendo como beneficiários população de baixa renda. Já a Regularização Fundiária Urbana inominada é aquela efetivada em assentamentos urbanos anteriores à própria lei de loteamentos, ou seja, antes do ano de 1979, contando com vários fatores de agilização do procedimento e diminuição da burocracia inerente ao sistema vigente. Em decorrência disso é que não é isenta de custas e emolumentos ou passível de concessão de legitimação fundiária sobre imóveis públicos. Além disso, geralmente, o Poder Público não se obriga a implantar infraestrutura, equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais, ou arcar com seus custos, conforme a Lei 13.465/2017.

Faz-se necessário, contudo, definir-se, por ocasião da aprovação dos respectivos projetos, os responsáveis e as medidas voltadas à compensação e à mitigação ambiental. Além disso, é possível que se compartilhe as responsabilidades com os beneficiários da REURB-E.

Ocorre que, no caso de o procedimento se dar sobre um bem público, a aquisição de direitos sobre a área é condicionada ao pagamento de justo valor da unidade ao Poder Público. As ocupações sobre área de proteção permanente (APP) se limitam às não identificadas como áreas de risco. Nesse caso também podem ser exigidas contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais. Estabelece-se, mais do que isso, uma faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado, ao longo de rios e qualquer curso d'água, conforme a Lei 13.465/2017.

O direito à moradia é um conceito extremamente complexo, que não demanda apenas uma proteção contra o clima ou um local no espaço que sirva de ponto de referência, tendo em vista que a regularidade imobiliária a integra de forma inexorável, tornando a REURB um instrumento essencial à própria dignidade. Portanto, as políticas públicas urbanas que se voltam à sua realização podem fazê-lo das mais diversas formas, como pela construção de

habitações, subsídios para a aquisição de imóveis, aluguel social, regulação do mercado mobiliário, dentre outras (SILVA, 2021).

Nesse sentido, a REURB, com seus respectivos instrumentos definidos pela Lei 13.465/2017, deve ser obrigatoriamente incluída dentre as políticas públicas habitacionais definitivas da União, Estados, DF e municípios, por ser indispensável à concretização plena do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário, inclusive, certas operações contratuais e registrais, a exemplo da alienação.

1.2 A dignidade humana, os direitos sociais e a regularização da propriedade

A crise habitacional, em que pese possibilitar alguns empreendedores imobiliários de melhores condições financeiras, terminou por se converter em um problema governamental, econômico e, especialmente, político, forçando o Poder Legislativo a buscar soluções para tal problemática. A REURB, nesse âmbito, tornou-se essencial ao exercício das faculdades do domínio, “radicada na faculdade de dispor: quem pode dispor do que é seu, a princípio, pode dispor no todo ou em parte, e, então, para dispor em parte, pode parcelar, lotear/desmembrar” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 66).

Neste prisma, a REURB é um procedimento indispensável à regularização da situação jurídica e urbanística de imóveis construídos e ocupados irregularmente por pessoas carentes, garantindo a dignidade dos moradores, de maneira a se concretizar, integralmente, o referido direito fundamental. Ocorre pela burocracia e demora excessiva, alguns procedimentos da REURB terminam por não assegurar, imediatamente, a titulação do imóvel residencial ao seu pleiteante que, por sua vez, continua a conviver com a precariedade da posse, levando vários anos para efetivamente integrar-se à cidade formal e regularidade no Registro de Imóveis.

De maneira a solucionar mais esse problema é que vêm surgindo novos procedimentos de regularização fundiária ou sendo aprimorados institutos já presentes, que passam a ser adaptados ao atingimento da formalização da

propriedade imobiliária urbana. Um deles é a usucapião extrajudicial, surgida com o Art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, que acrescentou o Art. 216-A à Lei de Registros Públicos, permitindo que o procedimento de declaração da prescrição aquisitiva ocorra junto às serventias extrajudiciais de registro de imóveis, desonerando o Poder Judiciário e ainda otimizando tempo e dinheiro dos cidadãos. Trata-se de um instituto que contribui para a desjudicialização de demandas, corroborando a amplitude da garantia fundamental de acesso à Justiça, que extrapola os limites do Poder Judiciário, “a quem incumbe prestar a jurisdição, mas não como um monopólio” (PINHO; PORTO, 2016, p. 322).

O procedimento de usucapião extrajudicial se inicia mediante a formulação de uma ata notarial feita por um Tabelião de Notas, voltada a comprovar os limites físicos da posse, sua modalidade, as respectivas divisas do imóvel e seus confrontantes, assim como a ocorrência efetiva da prescrição aquisitiva. Caso fique comprovada a aquisição do direito real imobiliário por meio da usucapião, o pedido da parte requerente deverá ser deferido pelo Oficial do Registro de Imóveis, devendo, posteriormente, ser praticado ato de registro *stricto sensu*, conforme Arts. 167, I, e 28 da Lei 6.015 de 1973 (BRANDELLI, 2016, p.107).

Já a desapropriação coletiva privada por posse-trabalho, prevista pelo Art. 1.228, §§4º e 5º, do Código Civil, se equipara, em diversos aspectos, à usucapião, porém caracterizado pela necessidade de se pagar indenização aos proprietários tabulares. Além disso, mais recentemente, tem sido utilizada a chamada adjudicação compulsória inversa, especialmente em casos nos quais as partes firmam um negócio jurídico translativo da propriedade ou parte significativa desta, sem, entretanto, ultimarem a efetiva transferência do bem junto ao respectivo registro imobiliário. Se uma das partes, após a promessa, se recusa a cumprir a obrigação de outorga de escritura pública, é impedido o ato de transferência do imóvel, frustrando-se a conclusão do negócio. Prevê-se, para tanto, a possibilidade de transferência forçada, por meio da ação de adjudicação compulsória (BORGES, 2023, p. 373).

Em face do pagamento de tributos e ônus inerentes ao proprietário inscrito no fôlio real, é possível que o vendedor ou promitente-vendedor proponha ação de obrigação de fazer correspondente à adjudicação

compulsória inversa, ultimando a transferência da propriedade, de maneira que a sentença de provimento venha a suprir eventual falta de consentimento do comprador ou promitente-comprador. O contrato de compra e venda em si não transfere a propriedade, de maneira que qualquer perda ou deterioração da coisa, ainda que ocorrida depois da tradição, será suportada pelo vendedor, na qualidade de vendedor da coisa, diante da regra *res perit domino*. Os contratantes estão sujeitos a risco ao longo do programa obrigacional, especialmente quanto às dificuldades relacionadas ao adimplemento do respectivo (GOMIDE, 2022).

Isso porque quando as partes firmam contratos, fazem-no pensando nos benefícios que a contratação pode resultar, o que nem sempre acontece. Em alguns casos, quando tal risco é calculado e o contratante reconhece a possibilidade de o evento negativo tornar-se economicamente desinteressante à avença, o contratante assume tal risco (GOMIDE, 2022).

A adjudicação compulsória inversa trata-se de hipótese já reconhecida pela jurisprudência dos tribunais pátrios. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul deferiu pedido de adjudicação compulsória inversa e, simultaneamente, a declaração de inexistência de tributos imobiliários (RIO GRANDE DO SUL, 2022). Trata-se de ação pessoal pertinente ao promitente comprador ou ao cessionário de seus direitos à aquisição, ajuizada quando ao titular do domínio do imóvel, voltando-se a suprir a outorga da escritura definitiva, por intermédio de sentença constitutiva, suprimindo a eficácia do título. Suas raízes remontam ao Decreto-lei 58 de 1937 e ao Código de Processo Civil de 1939. Os debates quanto à execução das obrigações de prestar declaração de vontade, em regra, abordavam a celeuma da transferência compulsória de imóveis objetos de promessa de compra e venda (BORGES, 2023).

Referidas discussões, de certo modo, construíram a diferenciação entre a infungibilidade jurídica e a material e, conseqüentemente, ajudaram a enfraquecer o dogma da incoercibilidade absoluta da vontade do obrigado e da necessária conversão em perdas e danos (BORGES, 2023). Dessa forma, com a determinação do Poder Judiciário e concordância das partes, como o Ministério Público, Município, Defensorias Públicas e demais interessados, é plenamente possível que a adjudicação compulsória inversa ocorra, por

exemplo, no contexto de ação própria, ou até mesmo em execuções fiscais ajuizadas pelo Município, após identificados o proprietário tabular e aquele que se encontra na posse do imóvel.

Nesse sentido é que tem atuado de maneira eficaz o Poder Judiciário de Tramandaí-RS, que tem sido capaz de promover um célere e amplo procedimento de regularização fundiária no município, no bojo de execuções fiscais, promovendo economia financeira e de tempo na formalização da propriedade urbana. Ao lado de tal procedimento há inovação legislativa na MP 1085/2021, convertida na Lei 14.382 de 2022, que prevê a possibilidade de que exista, perante as serventias extrajudiciais de registro de imóveis, pedidos administrativos de adjudicação compulsória direta ou inversa perante tais serviços, agilizando os procedimentos e efetivando os direitos básicos do promitente comprador ou vendedor.

Importante salientar que tais nuances nas serventias extrajudiciais de Registro de Imóveis, além de auxiliarem na diminuição do tempo de espera pelo tão aguardado direito fundamental de moradia, ainda guarnecem a importância de novas vertentes para otimização da cidade informal, que efetivamente tem relevância num contexto de ocupações irregulares no país. Trata-se de caso importantíssimo a ser estudado como efetivo exemplo a ser potencialmente aplicado em outras localidades do país, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que, apesar da celeridade do procedimento, tem sido capaz de promover a regularização fundiária urbana de maneira juridicamente segura e coletiva, auxiliando na formação de novos tempos para o direito fundamental à moradia, precipuamente analisando o futuro das novas gerações.

Deveras, uma das principais situações de crise no contexto urbano é a falta de concretização do direito humano fundamental à moradia, previsto no *caput* do artigo 6º da Carta Magna e que é um dos pilares mais relevantes para a dignidade da pessoa humana, compondo, inclusive, o conceito de mínimo existencial. A moradia é um dos pressupostos jurídicos e fáticos mais basilares para uma existência digna, de maneira que sua obtenção corrobora para a dignidade da pessoa humana, da mesma forma que uma habitação precária entra em conflito direto com a referida cláusula.

No Brasil, entretanto, observa-se uma notável carência tanto de políticas públicas quanto de disposições orçamentárias dirigidas à concretização do direito à moradia, tornando-se necessário estudar as suas relações com o conceito de mínimo existencial e suas relações com a dignidade da pessoa humana. Uma das definições doutrinárias mais relevantes, inclusive corroborada pela jurisprudência e pela prática jurídica em geral, é a dignidade da pessoa humana, da qual resulta um conceito constantemente empregado no tratamento da teoria dos direitos fundamentais, qual seja, o mínimo existencial.

A coexistência harmônica entre a eficácia positiva da dignidade e a separação entre os poderes e, conseqüentemente, o princípio majoritário, depende da atribuição de eficácia jurídica positiva apenas ao núcleo da dignidade, chamado de denominado mínimo existencial. Reconhece-se legitimidade ao Judiciário para determinar as prestações correspondentes à sua satisfação. Por isso é que, apesar de a dignidade ter sentido de princípio, comporta natureza de regra, tendo em vista tratar-se de um conjunto de efeitos determinados (BARCELLOS, 2002, p. 34).

É possível afirmar que certas condutas são indispensáveis à realização do fim indicado pelo princípio, especialmente no que tange à vedação ao retrocesso, de modo que a ideia de um mínimo existencial limita o conteúdo que demanda a eficácia imediata dos direitos prestacionais. De tal modo, a referida teorização minimiza os custos e estabelece aquilo que seria efetivamente exigível do Estado, sob a forma de eficácia jurídica positiva, contudo, somente naquilo que se relaciona ao núcleo da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2002, p. 115-187).

Para além do núcleo básico do princípio, passam a existir diversas concepções acerca do significado da dignidade e de como ela poderia ser alcançada. É necessária, entretanto, a preocupação com os casos nos quais a sociedade não seja capaz de reconhecer o ponto a partir do qual as pessoas se encontram em situação indigna. Isso porque se alguém se encontra aquém do conteúdo mínimo de dignidade, haverá uma crise ética e moral suficientemente grave para retirar qualquer significado do referido princípio. Por isso é que o mínimo existencial deve ser determinado na forma de “dois círculos concêntricos”. O círculo inferior cuida do mínimo de dignidade, que é uma decisão fundamental do poder constituinte originário, que deve ser

respeitado por todos, representando o efeito concreto mínimo e exigível pretendido pela norma, enquanto o espaço entre o círculo interno e o externo será ocupado pela deliberação política (BARCELLOS, 2002, p. 229).

Assim, ao legislador infraconstitucional cabe, além do mínimo determinado pela Constituição, desenvolver a concepção de dignidade prevalente em cada momento histórico, em acordo com as escolhas do povo, tornando desnecessária a determinação de todo o conteúdo do princípio ou todas as suas pretensões. A dignidade da pessoa humana contém, desse modo, um campo livre para a deliberação política. No mesmo sentido, todos os indivíduos desfrutam de uma vida digna ou não se pode mais reconhecer qualquer noção de dignidade, pois os direitos fundamentais são condições pressupostas para qualquer regime democrático (BARCELLOS, 2002).

Nesse mesmo sentido é que a regra majoritária tem seus principais limites, porém, faz-se possível investigar o núcleo mínimo dos efeitos pretendidos, de forma a maximizar a normatividade do princípio por intermédio da identificação do espaço de aplicação da eficácia positiva. Em decorrência disso é que não existe um direito sindicável ao mínimo existencial, pois somente as prestações que compõem o mínimo podem ser exigidas por intermédio da intervenção do Poder Judiciário, pois se todos são igualmente dignos, é impossível distinguir a partir de argumentos pessoais ou particulares (BARCELLOS, 2002).

Dessa forma, não é suficiente uma consagração normativa, tornando necessária uma autoridade capaz de impor de maneira coativa a obediência a determinados comandos jurídicos, fazendo com que o acesso à Justiça passe a compor o núcleo da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2002). O mínimo existencial, como paradigma essencial do ser humano, termina por definir uma limitação às atividades institucionais do Estado, vinculando, portanto, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário à sua concretização plena e, especialmente, ao seu asseguramento.

Nesse mesmo sentido é que a fundamentalidade dos denominados direitos sociais se equipara ao chamado mínimo existencial, em relação a um duplo aspecto de proteção. *Negativamente*, determina-se a proibição da incidência de tributos sobre direitos sociais componentes do mínimo. *Positivamente*, entretanto, demanda a compulsória entrega de prestações

estatais às pessoas mais pobres. Os direitos sociais máximos, contudo, são obtidos por intermédio do exercício da cidadania reivindicatória, bem como da prática orçamentária, decorrentes do processo democrático (TORRES, 2003).

A forma natural de obtenção dos denominados direitos sociais, em seu sentido máximo, é o seu reconhecimento concreto pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Ocorre que existem entendimentos no sentido da possibilidade de reivindicação judicial dos direitos componentes do mínimo existencial. Em que pese a concretização dos direitos sociais em seu sentido máximo se encontrar restrita às possibilidades político-orçamentárias, o asseguramento do mínimo existencial pode ser obtido judicialmente, tendo em vista sua essencialidade no que se relaciona à dignidade da pessoa humana.

Em face da enorme omissão da União, Estados e municípios acerca do asseguramento do mínimo existencial em relação a fatores intrínsecos à condição do ser humano, há efetivamente notáveis considerações para que o Poder Judiciário possa entrar em cena, para fins de garantia dos direitos constitucionais. No Brasil existe certo consenso naquilo que se relaciona à possibilidade de se proteger judicialmente o mínimo existencial, entretanto, persistem determinadas controvérsias importantes naquilo que concerne à matéria que, por sua vez, indagam se tal proteção é ou não absoluta (SARMENTO, 2016, p. 1670).

Deveras, o fato é que o direito à moradia ainda carece de maior efetivação por parte do Poder Judiciário, dado que são muito raros os casos em que a Justiça garante tais circunstâncias, diferentemente de outras searas, como a saúde pública, em que o judiciário tem garantido, em maior extensão, tal efetividade. Além disso, indaga-se se o mínimo existencial se sujeita à “reserva do possível” e se atua como um limite máximo à sindicabilidade dos direitos prestacionais, encontrando-se fundamentada na Constituição Federal de 1988, ou se é possível conceder prestações não previstas em lei que excedam o mínimo (SARMENTO, 2016, p. 1670).

A reserva do possível reconhece que o Estado possui recursos financeiros limitados em seu orçamento, de maneira que não pode garantir a realização de todos os direitos sociais, econômicos e culturais de forma imediata. Deveras, a referida tese se baseia na ideia de que o Estado deve priorizar a alocação de recursos disponíveis de acordo com as necessidades

mais urgentes da sociedade, garantindo uma distribuição justa e equilibrada dos recursos.

Em algumas situações o Estado pode alegar a falta de recursos financeiros para justificar a não realização de determinados direitos, como saúde, educação e moradia, ou mesmo a compra de medicamentos para pessoas com determinada patologia. Ocorre que tal justificativa não pode ser usada de forma totalmente discricionária, pois o Estado deve sempre buscar alternativas para garantir o máximo de direitos possíveis, considerando a realidade econômica do país, conquanto a reserva do possível busque o equilíbrio entre o orçamento público e as necessidades da população.

Portanto, as escolhas alocativas terminam por ser, também, “desalocativas” na mesma medida, ao subtraírem as “fatias do bolo” naquilo que se relaciona aos recursos orçamentários existentes, ainda que tal situação não se encontre explicitado. Para lidar com tal o fenômeno econômico é que foi elaborado o conceito de “reserva do possível” que, por sua vez, pode ser desdobrado em três componentes. Inicialmente, o componente fático concerne à efetiva existência de recursos voltados à satisfação do direito prestacional em escopo. O componente jurídico relaciona-se à existência de autorização legal, especialmente por lei orçamentária, para realizar a despesa demandada pela efetivação de um direito. Já a razoabilidade da prestação precisa considerar os recursos existentes e todos os outros encargos que pesam sobre o Estado (SARMENTO, 2016).

O componente jurídico e a razoabilidade da reserva do possível são inoponíveis às prestações compreendidas pelo mínimo existencial, especialmente se este for definido de maneira compatível com sua universalização. A questão se torna mais complexa no que tange ao componente fático da reserva do possível. Isso porque o obstáculo que o referido componente impõe não é jurídico ou ético, porém, decorre da realidade econômica, mas a reserva do possível fática não pode ser entendida apenas a partir de uma pretensão individual demandada judicialmente (SARMENTO, 2016).

Ocorre que existem certos direitos sociais que compõem diretamente a própria dignidade da pessoa humana em sua dimensão prática, tendo em vista serem indispensáveis à própria sobrevivência, minimamente em acordo com

aquilo que determina a Constituição de 1988. Deveras, quanto à ordenação e ao controle do uso do solo, a lei estabelece determinados objetivos, sendo preciso evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, bem como a necessidade de se distribuir, de maneira justa, os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (SANTOS, 2020).

O atendimento a uma agenda ampliada de cidadania constitui um considerável desafio ao Poder Público na globalização, limitando a atuação estatal. A crescente interdependência da economia mundial resultou na progressiva perda de capacidade estatal para desafiar a ordem internacional. As políticas de maior alcance quanto à produção e emprego, e as políticas monetárias, fiscal e cambial tornaram-se prisioneiras de uma agenda internacional sobre a qual governos de países como o Brasil têm escassa possibilidade de interferir (SANTOS, 2008).

O constrangimento ao qual se submete o Estado nacional não é exclusivo do Brasil, suscitando debates quanto à necessidade da “reforma do Estado” *urbi et orbi*. As principais faces dessa reforma foram a privatização do setor produtivo estatal e a descentralização das responsabilidades do governo federal. Nesse mesmo sentido, o fornecimento de bens públicos pelos próprios governos locais proporciona uma maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências e às necessidades da população (SANTOS, 2008, p. 35).

Mas a emergência dos direitos sociais modificou a equação entre a liberdade e a igualdade, dando, assim, uma nova tônica à temática da justiça social. Ocorre que não transferiu a lógica ou as garantias dos direitos fundamentais de liberdade para os direitos sociais. Da mesma forma, não transformou os direitos sociais em direitos fundamentais, em sentido autêntico. Dessa maneira, a proteção estatal se dirige a assegurar condições de liberdade, segurança do mínimo existencial e personalidade do cidadão. Mais do que isso, não prevalecem as considerações de justiça, de maneira que se confunde o *status positivus libertatis* com o *status positivus socialis*, constituído de prestações estatais conferidas para a proteção dos direitos econômicos e sociais, bem como para a seguridade social (TORRES, 1989).

O *status positivus socialis* é indispensável para o aperfeiçoamento do Estado Social de Direito, no que concerne à sua configuração de estado de

prestações e em sua missão de protetor dos direitos sociais e curador da vida social, responsável tanto pela previsão quanto pela cura da existência. Compreende, portanto, o fornecimento de serviços públicos não essenciais e das prestações financeiras em favor dos mais fracos, especialmente por intermédio de subvenções sociais, de forma que o referido *status* depende da situação econômica do país, assim como da riqueza nacional (TORRES, 1989).

Desse modo, é tanto mais abrangente quanto mais rico e menos suscetível a crises que se encontre cada Estado, de maneira que se constata a existência de uma dimensão originariamente constitucional, objeto da legislação ordinária e da política social e econômica (TORRES, 1989). Um dos componentes mais evidentes do mínimo existencial é a moradia, tendo em vista sua relação direta com uma infinidade de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e que não podem ser concretizados sem que a pessoa tenha alguma possibilidade de abrigo digno, correspondente a um lugar para estar.

Conquanto tenha sido inserida como direito social na Constituição Federal apenas no ano 2000, ou seja, com a Emenda Constitucional n. 26, verifica-se que tal direito é inerente à própria condição de ser humano, na medida em que pode efetivar a sociabilidade da pessoa, garantindo a paz e tranquilidade no seio familiar. A habitação dos seres humanos, o lugar no qual passam seus momentos de descanso, armazenam seus pertences, sozinhos ou em convivência com seus entes queridos. Trata-se de algo mais importante do que a salvaguarda de alguém contra os elementos (OLIVEIRA et al., 2021).

A partir de seu lar é que o indivíduo se torna parte de uma comunidade. É um direito subjetivo que, dessa forma, pertence a todas as pessoas, especialmente aquelas que dependem de políticas públicas para ter uma moradia adequada (OLIVEIRA et al., 2021).

A moradia está diretamente conectada aos direitos à saúde, à vida, felicidade e à dignidade da pessoa humana, relacionando-se ao lugar no qual as pessoas passam grande parte de seus momentos de descanso, guardam pertences e vivem sozinhas ou em conjunto com seus entes queridos. A partir do lar é que o indivíduo se torna parte da comunidade. A moradia é, indistintamente, direito subjetivo de todas as pessoas, porém, conforme dito, é

uma preocupação, especialmente naquilo que se relaciona àquelas pessoas que dependem de políticas públicas (INÁCIO, 2002, p. 65).

De tal modo, é um dever do Estado, no cumprimento e na concretização do princípio da necessidade, promover a efetivação de direitos àqueles que menos detêm a concretização desse direito fundamental, fazendo-se imprescindível a existência de políticas públicas para concretizar tal direito. Sem tais ações, por exemplo, os sem-teto não têm direito de ficar em lugar nenhum, passando por restrições externas ao exercício das necessidades mínimas. Em decorrência disso é que o mínimo existencial pode se encontrar atrelado a um local físico, no qual as pessoas exercem suas prerrogativas basilares (INÁCIO, 2002).

A dimensão negativa do mínimo existencial é afetada sempre que uma intervenção do Estado ou de um particular comprometa as condições materiais básicas para a vida digna de uma pessoa, de maneira que pode ser invocada em diversos contextos e situações. Ocorre que o mínimo existencial abrange uma faceta prestacional, que se relaciona à justiciabilidade dos direitos sociais. No Brasil, superou-se a visão de que tais direitos não seriam juridicamente exigíveis, passando-se, desse modo, a levá-los a sério (SARMENTO, 2019).

Dessa maneira, existe no Brasil certo consenso no sentido da possibilidade de proteção judicial do mínimo existencial. Algumas controvérsias, porém, subsistem na matéria, inclusive a possibilidade de utilização de técnicas mais flexíveis, baseadas no diálogo institucional para proteger o mínimo existencial.

Ocorre que o Estado não tem o dever natural de distribuir moradias de forma gratuita, tendo em vista que o direito de morar ainda não se encontra assegurado de maneira efetiva e concreta a todos os brasileiros, tendo em vista tratar-se de norma programática. Deveras, “as lutas em torno dos acessos ao espaço metropolitano, através do questionamento dessa reprodução e da orientação de políticas espaciais realizadas pelo Estado, apontam para a necessidade do ‘direito à cidade’ como realização possível da humanidade perdida” (CARLOS, 2020b, p. 61).

Desse modo, em que pese a eficácia imediata dos direitos fundamentais, conforme consagrada por significativa parte da doutrina e da jurisprudência nacionais, o Estado deve promover políticas públicas socialmente ativas e

voltadas à sua implementação concreta e séria (CARLOS, 2020b). Ocorre que existem determinadas situações de exclusão que são agravadas em decorrência da falta de moradia, de maneira que não podem simplesmente esperar pela formulação e implementação de políticas públicas, sob pena de arriscar a própria sobrevivência de pessoas que se encontram em situações extremas.

O direito à moradia, no que se relaciona aos indigentes e às pessoas sem teto, configura um direito fundamental em toda a sua expressão, tendo em vista se encontrar integrado ao mínimo existencial, tornando, desse modo, obrigatória a prestação do Estado. Nesse mesmo sentido é que as moradias populares ou as habitações voltadas à classe média são, necessariamente, direitos sociais em seu máximo sentido. Estes, no entanto, ainda restam dependentes de políticas públicas e de opções orçamentárias (TORRES, 2001).

Ocorre que estas políticas públicas não podem ignorar os conceitos basilares concernentes ao direito à moradia, especialmente a necessidade de que sua concretização se dê em conformidade com a dignidade da pessoa humana, assegurando, portanto, o mínimo existencial. A concretização do direito fundamental à moradia depende, necessariamente, de uma definição concreta acerca de seu conteúdo, sob pena de reduzi-lo a um patamar inferior ao próprio mínimo existencial, comprometendo, dessa mesma forma, a própria efetivação da dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia e o direito à habitação são conceitos distintos, tendo em vista que cada um tem características próprias, em que pese serem, em regra, utilizados como sinônimos. Ocorre que a distinção entre as duas definições é conceitualmente relevante. É necessário, nesse mesmo sentido, distinguir especialmente o cunho pessoal da moradia e a característica patrimonial da habitação, sem que se possa esquecer da teleológica compartilhada por ambos. Nesse sentido, a disposição da habitação sobre determinado imóvel é admissível (SOUZA, 2008).

Exemplo dessa possibilidade é o da alienação do bem por seu titular, a acarretar benesses financeiras. No mesmo sentido se encontra a locação residencial, a fiança ou caução prestada em relação a esse contrato. Observa-se, além disso, a função social (eticidade, um dos pilares do Código Civil de

2002, ao lado da socialidade e operabilidade) desses contratos, no sentido de se preservar o acesso à moradia social. Não bastasse, o direito à moradia, sem a contraposição de outro direito, não se sustenta. Apesar disso, os conceitos de habitação e de moradia são próximos, porém, aquela representa o exercício de um direito no tempo, enquanto esta concerne a um local específico (SOUZA, 2008, p. 160).

É possível, por exemplo, que uma pessoa habite um hotel ou instituição semelhante. Em sentido oposto, a moradia tem um enfoque subjetivo, tendo em vista que seu exercício pertence à pessoa, porém, devendo ser possibilitado à coletividade, por intermédio do Estado, de maneira direta ou por intermédio de sua facilitação, ou de sua representação (SOUZA, 2008).

O direito à moradia, no entanto, não se encontra compulsoriamente relacionado ao direito de propriedade. Dessa maneira, não se pode demandar do Estado um imóvel para cada indivíduo, em que pese a necessidade de sua proteção estatal específica. Trata-se, no entanto, de um direito que deve ser protegido e efetivado pelo Estado, tendo em vista que decorre das necessidades mais basilares dos indivíduos, tratando-se, portanto, de um dever jurídico insculpido no próprio ordenamento jurídico interno e na órbita internacional (SOUZA, 2008).

Apesar de ainda ser possível afirmar a proximidade conceitual entre habitação e moradia, assim como suas diferenças, referida situação sofreu modificações a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que incluiu o direito à moradia no *caput* do Art. 6º da Constituição Federal (SOUZA, 2008).

Não se pode olvidar que o direito à moradia é positivo também na Declaração dos Direitos Humanos, e embora não esteja inserido no artigo 5º da Carta Magna, certamente tem um viés de tutela especial para com o indivíduo que almeja tal tutela específica do constituinte. Ademais, as questões de direito à cidade não se restringem apenas ao debate da legislação urbanística, seja porque esta não contém todo o direito à cidade, seja porque não consegue dar conta de toda a realidade. No cenário brasileiro, isso se dá, entre outros motivos, porque a lei serve como instrumento de manutenção de poder e de privilégios nas cidades (ACYPESTRE, 2017, p. 15).

Desse modo, passando a expressamente constar no rol dos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988, passou a existir, de maneira concreta, um direito fundamental expresso à moradia, tornando o termo “habitação” pouco empregado (ACYPESTRE, 2017, p. 240). Mais do que isso, as políticas de abrigamento devem levar em conta as possibilidades orçamentárias, assim como a impossibilidade de o Estado prover, por si próprio e a partir de seu limitado orçamento, uma casa própria a cada um dos cidadãos brasileiros.

A moradia não foi somente uma preocupação do constituinte de 1988, como também é um direito reconhecido pelo direito internacional dos direitos humanos, notadamente pelo sistema universal e por uma infinidade de tratados e convenções específicas, visando ao bem comum da humanidade. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio de seus diversos órgãos, tratou de efetuar estudos, fixar estatísticas e determinar objetivos aos seus Estados-membros naquilo que se relaciona à concretização do direito humano à moradia.

A relevância do direito à moradia há muito foi percebida pelos organismos internacionais máximos que, por sua vez, trataram de elevá-lo à condição de direito humano, desde os primórdios do sistema universal, protegendo-o de maneira específica. O art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por exemplo, afirma que todas as pessoas têm direito ao repouso e ao lazer, a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à família saúde e bem-estar, incluindo, dentre suas prerrogativas, a habitação (ONU, 1945).

Ocorre que a temática se encontra em uma grande gama de instrumentos internacionais relacionados aos direitos humanos, tanto em convenções quanto em tratados e resoluções dos organismos comunitários, fazendo surgir conceitos específicos. O tema “moradia” foi tratado por ocasião da Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, de 1976, no Canadá, da qual surgiu *The Vancouver Declaration on Human Settlements* (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos), também de 1976. No referido instrumento, determinou-se a necessidade de os países adotarem políticas específicas de assentamento humano e de planejamento espacial que fossem corajosas, significativas, efetivamente políticas e realisticamente

adaptadas às condições locais. De outro giro, afirma que a moradia adequada é um dos direitos básicos da pessoa humana, assim como aponta que o atingimento dos objetivos da referida Declaração demanda que seja dada prioridade às pessoas que se encontrem em situação de maior desvantagem (ONU, 1976). Demonstra-se, portanto, que o direito à moradia é uma preocupação constante dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, tendo a Organização das Nações Unidas, inclusive, criado protocolos e conceitos específicos para sua concretização.

A percepção das Nações Unidas acerca da relevância do direito à moradia fez com que, há décadas, o tema fosse tratado por diversos estudos específicos e dirigidos, inclusive, a firmar objetivos para os países que compõem o referido organismo internacional. A Resolução nº 4 de 1991 da Organização das Nações Unidas afirma que o direito à moradia adequada engloba a questão da habitação e uma condição de vida digna, que tem relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos, que termina, de tal forma, por compô-lo (MORAES; DAYREL, 2008).

Por intermédio do Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Organização das Nações Unidas tratou de especificar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em relação ao direito à moradia. Nesse mesmo sentido, as Nações Unidas, em 1991, estimaram que havia mais de cem milhões de pessoas sem moradia e mais de um bilhão com habitação inadequada no mundo, não existindo, entretanto, qualquer indicação de que este número poderia decrescer (ONU, 1993).

Desse modo, nenhum Estado-parte está livre de problemas significantes de algum tipo em relação ao direito à habitação adequada que, entretanto, aplica-se a “si próprio e sua família”, refletindo a crença quanto aos papéis desempenhados pelas atividades econômicas comumente aceitas em 1966 (ONU, 1993, n.p). Ocorre que hoje a referida expressão não pode ser entendida com qualquer limitação acerca da aplicabilidade do direito aos indivíduos ou domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos, de maneira que a concepção de “família” deve ser entendida em um sentido amplo (ONU, 1993).

Além disso, os indivíduos e suas famílias têm reconhecido seu direito à habitação adequada, independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a grupo ou quaisquer outros fatores como tais que, de acordo com o artigo 2 da Convenção, não pode ser sujeito a qualquer forma de discriminação. Em acordo com o que entende o referido Comitê, o direito à habitação adequada não deve ser interpretado em sentido estreito ou restrito “que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria”.

O direito à moradia deve ser equiparado a um *direito a viver*, “onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”, porque o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Relaciona-se à “inerente dignidade da pessoa humana”, da qual os direitos da Convenção deveriam resultar, exigindo-se que o termo “habitação” seja interpretado para levar em conta uma variedade de outras considerações, especialmente que o direito à habitação deve ser assegurado a todos, independentemente da renda.

Além disso, a referência no artigo 11 deve ser lida, referindo-se à habitação *adequada* que, de acordo com a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, demanda privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação e infraestrutura básica adequadas. Neste viés, para além de definir os elementos mínimos do direito à moradia, a Organização das Nações Unidas tem formulado estatísticas acerca da crise habitacional que se apresenta no planeta, para que seja possível traçar objetivos em relação ao seu enfrentamento. Neste sentido, a ONU formulou definições relacionadas tanto ao direito humano à moradia, como também à sua adequação, determinando, portanto, que o conceito de habitação não se restringe a um lugar no qual a pessoa se protege do clima.

Tanto a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1993, quanto a *Agenda Habitat*, de 2004, estabelecem requisitos básicos para a moradia adequada, especialmente a segurança jurídica da posse, independentemente de natureza e origem; e a necessidade de que as despesas de manutenção não comprometam a satisfação de outras necessidades. Mais do que isso, a Organização das Nações Unidas

determinou objetivos aos Estados-membros para a concretização do direito à moradia, inclusive determinado alguns prazos máximos para o seu atingimento, ressaltando, portanto, sua importância para a concretização do próprio conceito de dignidade da pessoa humana.

Já o item 11 da Agenda 2030 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, quanto às cidades e comunidades sustentáveis, tem como objetivo “torná-las mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. O item 11.b tinha por objetivo, até 2020, aumentar o número de cidades e assentamentos humanos. Os itens 11.1 e 11.3 fixam como objetivos, até 2030, garantir o acesso universal à habitação segura, adequada e a preço acessível, e a serviços básicos, urbanizar as favelas e aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países (OLIVEIRA et al., 2021, p. 63). Por sua vez, a Meta 11.b prevê, até 2030, o aumento substancial do número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluindo a resiliência a desastres.

Assim, denota-se de tal maneira que a moradia é algo mais importante do que um simples local voltado à salvaguarda de alguém. A moradia simples, porém, digna, é pressuposto fático do exercício de outros direitos fundamentais. Mas para ter uma moradia fornecida pelo Estado, e como existe a corrupção desde os primórdios, no escopo de conter o desvio de recursos públicos envolvidos nesses fluxos, mais e mais controles são estabelecidos sobre a gestão pública, de maneira que ela se torna cada vez mais burocratizada, lenta e com pouca capacidade de execução (ROLNIK, 2019).

As pessoas passam a ter nenhuma alternativa de moradia, ocupando prédios e suportando a violência que advém dessa atuação. Vive-se uma situação de enorme alta nos preços dos imóveis e dos aluguéis, superior ao crescimento da renda da população. O que existe acerca da política habitacional na cidade, atualmente, para uma situação de emergência é simplesmente nada. A Constituição afirma que a propriedade, além de ser patrimônio de seu dono, tem uma responsabilidade pública quanto à sociedade e a cidade, denominada “função social” (ROLNIK, 2017, p. 142-143).

No Brasil, assim como o proprietário tem o direito de reivindicar de volta seu prédio, crianças, mulheres, idosos e vulneráveis têm o direito de serem protegidos. Assim, não se pode apenas decretar que as pessoas devem deixar o imóvel, sem encaminhar proteção a quem vai se vulnerabilizar. Portanto, há formas e formas de se executar reintegrações de posse. A pior é deixar tudo nas mãos da Polícia Militar, sem recorrer a mediadores, sem que organismos de proteção dos direitos sejam acionados e valorizados e sem que se apresentem alternativas imediatas (ROLNIK, 2017).

1.3 A dificuldade do Estado em concretizar a moradia digna

Em que pese a proporcionalidade, a necessidade e a adequação das medidas de regularização fundiária voltadas à concretização do direito fundamental à moradia digna, é possível observar dificuldades teóricas e práticas naquilo que concerne à sua efetivação, pois se torna cada vez mais difícil que o Estado possa proporcionar legalidade à moradia das pessoas, seja pela falta de orçamento para construção de moradias para carentes, seja por outras formas de regularizações de ocupações irregulares, sendo que o lar é algo indispensável para a concretização da dignidade de qualquer pessoa, à sua liberdade e à sua autodeterminação. Trata-se de seu “lugar no mundo” e em sua comunidade, situação que é ainda mais evidente no contexto dos centros urbanos (OLIVEIRA et al., 2021).

Portanto, em conformidade com aquilo que preconiza a Organização das Nações Unidas, de maneira vinculante em relação aos países signatários das respectivas convenções, há a necessidade de concretização do direito à moradia de maneira adequada a determinados requisitos mínimos. Para que seja possível determinar o grau de concretização do direito de que se trata, assim como a sua adequação ao mínimo existencial, é imperioso firmar um conceito específico do que seria uma moradia adequada, assim como os seus pressupostos.

Não existe um conceito absoluto de “moradia”. Esta pode ser um único cômodo ou uma mansão. Existe, entretanto, um “parâmetro” definidor de um

mínimo de estrutura e segurança, que corresponde à “moradia adequada”, ultrapassando, contudo, a concepção de um lugar físico para se habitar (MEDA, 2018, p. 25). Mas veja-se que, embora raros, os cortiços existentes e sua população são vítimas (e perpetuadores) dos problemas aparentemente intermináveis que os reforçam mutuamente. Os eventuais cortiços existentes atuam como círculos viciosos que, com o tempo, enredam todas as atividades da cidade.

Os cortiços em expansão exigem um volume cada vez maior de dinheiro público, não simplesmente mais dinheiro para melhorias financiadas pelo governo ou só para não piorar, mas mais dinheiro para fazer frente a um êxodo e a um retrocesso cada vez maiores. À medida em que as necessidades aumentam, os recursos diminuem. As leis vigentes de revitalização urbana são uma tentativa de romper esse encadeamento específico dos círculos viciosos, pela erradicação pura e simples dos cortiços e de sua população. São substituídos por conjuntos habitacionais que pretendem produzir uma receita tributária mais elevada ou seduzir uma população mais dócil, com exigências públicas menos dispendiosas. Esse método não funciona (JACOBS, 2011).

No máximo, transfere os cortiços de lugar, acrescentando matizes próprios de mais privação e desagregação. No mínimo, destrói vizinhanças onde existem comunidades construtivas que se aprimoram e onde a situação exige encorajamento, e não destruição (JACOBS, 2011).

O conceito de moradia abrange, assim, uma concepção consideravelmente ampla, concernente ao conforto, à privacidade, à paz e à segurança, por ser indispensável ao desenvolvimento das pessoas um espaço de acolhimento, impenetrável a todos os outros indivíduos, e institucionalmente protegido. O exercício do direito à moradia permite consolidar um asilo próprio e familiar reservado ao descanso e à tranquilidade, criando, assim, uma identidade única daqueles que nela vivem. Ali, a pessoa edifica seu abrigo e entrega sua essência ao seu “esconderijo”, construindo um verdadeiro lar (JACOBS, 2011).

A concretização do referido direito não pode ficar distante daquilo que se compreende como lar, encontrando-se, portanto, além do próprio conceito de abrigo. Nesse sentido é que o Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais traz os pressupostos da moradia

adequada. Em que pese a comunidade internacional ter frequentemente reafirmado a importância do total respeito ao direito à habitação adequada, permanece uma diferença preocupante entre os níveis disponíveis, constantes do Art. 11 da Convenção, e a situação prevalecente em muitas partes do mundo.

Os problemas são frequentemente acentuados em países em desenvolvimento, como o Brasil, que têm sérias restrições quanto a recursos disponíveis. Em decorrência disso, o Comitê observa problemas de falta de moradia e habitação inadequada também em algumas das sociedades mais desenvolvidas economicamente.

A habitação adequada deve se encontrar em localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais, nas grandes cidades e nas áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento de lares pobres. Ocorre que, da mesma forma, as habitações não devem ser construídas em locais poluídos, passíveis de desastres ou se encontrarem próximas a fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes, garantindo-se, além disso, acesso ao trabalho e facilidades básicas, a custo razoável.

Portanto, o Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmou determinados aspectos interpretativos acerca da moradia adequada que, por sua vez, merecem ser tratados individualmente, no contexto da busca por uma definição ampla do referido direito humano. A moradia, em que pese sua fruição fazer parte do dia a dia da maior parte da população, não é um conceito simples e de fácil conotação, especialmente de conformidade com aquilo que determinam os diversos tratados internacionais concernentes à temática e aos preceitos e requisitos fixados pela Organização das Nações Unidas. Trata-se, ao contrário, de um direito complexo, composto de variadas dimensões e conceitos específicos que devem ser compreendidos para possibilitar a concretização do direito à moradia em seu dimensionamento máximo, de maneira compatível ao que determina a Constituição de 5 de outubro de 1988.

Imperioso esclarecer que o direito à moradia não tem somente um aspecto positivo, correspondente à sua exigibilidade relacionada à

concretização do mínimo existencial, mas também uma dimensão negativa, que impede intrusões indevidas em relação a seu exercício, especialmente quanto a atos estatais ou até mesmo de particulares. Por décadas, a dimensão humana tem sido um tópico do planejamento urbano esquecido e tratado a esmo, enquanto várias outras questões ganham mais força, como a acomodação do vertiginoso aumento do tráfego de automóveis (GEHL, 2015).

Além disso, as ideologias dominantes relacionadas ao planejamento, especialmente o modernismo, deram baixa prioridade ao espaço público, às áreas de pedestres e ao papel do espaço urbano como local de encontro de moradores. De maneira gradativa, as forças do mercado e as tendências arquitetônicas similares mudaram seu foco, saindo das interrelações e espaços comuns da cidade para os edifícios individuais que, durante o processo, tornaram-se cada vez mais isolados, autossuficientes e indiferentes (GEHL, 2015). Característica comum de praticamente todas as cidades, independentemente de sua localização, economia e grau de desenvolvimento, é que as pessoas que ainda utilizam o espaço da cidade em grande número são cada vez mais maltratadas, seja pela falta de infraestrutura, lazer, transporte público inadequado, falta de esgotamento sanitário, sujeira nas ruas ou segurança pública inexistente.

O direito ao acesso à habitação é composto de um amplo leque de possibilidades, como a criação de linhas de financiamento específicas, dirigidas a facilitar a aquisição ou a construção de residências, especialmente para as pessoas de baixo poder aquisitivo (SARLET, 2003). Os programas se baseiam na aquisição da propriedade, mas a conta não fecha. Em São Paulo, dezenas de prédios ocupados têm processos pendentes de reintegração. Tais processos precisam mudar para que se possa avançar rumo a uma política de moradia capaz de oferecer alternativas (ROLNIK, 2017).

A resposta para a pergunta “por que há pessoas pobres?” encontra várias respostas. Há pesquisadores que tentam explicar o fenômeno até mesmo por dados climáticos. Outros acreditam que a educação é instrumento indispensável para integrá-los ao processo de modernização (SANTOS, 2013). É na esfera política que os Estados democráticos são reconhecidos como valores comuns da sociedade e estabelecidos os princípios fundamentais do

ordenamento. O direito constitucional representa atualmente o conjunto de valores sobre os quais se constrói o pacto de convivência coletiva.

A referida função era, antes, exercida pelos códigos civis. Ocorre que o direito é justamente uma força de transformação da realidade. É sua tarefa “civilizatória”, reconhecida através de uma intrínseca função promocional, a par da tradicional função repressiva, mantenedora do *status quo* (MORAES, 2010, p. 75).

A maior dificuldade do Direito tem sido estabelecer um compromisso aceitável entre os valores fundamentais comuns, aqueles aptos a delimitar os enquadramentos éticos e morais nos quais as leis se inspirem e, os espaços de liberdade, da forma mais ampla possível a todos os habitantes do local (MORAES, 2010). Possibilita-se a cada um a escolha de seus atos e a condução de sua vida particular, de sua trajetória individual e de seu projeto de vida. Toda essa problemática impõe o desafio de distinguir os atributos intrínsecos à pessoa humana e aqueles que devam ser, relativamente, hierarquizados.

Contudo, a resposta para a existência da pobreza pode ser creditada quanto à insuficiência da produção agrícola, assim como, no caso das cidades, ao crescimento demográfico, fazendo com que a sua limitação seja indispensável à eficácia da manutenção do crescimento econômico (SANTOS, 2013). As estruturas clássicas ainda vigentes no Brasil não conseguem atender minimamente às demandas sociais oriundas da complexidade e da pluralidade que emerge das novas formas de vida e da porosidade e liquidez das relações humanas, especialmente as jurídicas.

Faz-se imprescindível promover a realização da pessoa por meio do patrimônio, não o contrário, superando-se, portanto, a perspectiva oitocentista. A realidade das relações interpessoais deve prevalecer em face do formalismo abstrato e individualista, típico do discurso proprietário de hoje (SILVA, 2018).

Pode-se, além disso, fomentar o sistema de mutirões e a criação de rubricas específicas voltadas à assistência social para o pagamento de aluguéis aos necessitados. Isso porque, sem a existência de um lugar adequado para proteger-se a si e à sua família contra as intempéries, não se goza de intimidade e privacidade. Tais prerrogativas, entretanto, são essenciais para que a pessoa possa viver com um mínimo de saúde e bem-estar,

assegurando sua dignidade e o próprio direito a uma existência física, correspondente ao direito à vida plena. Por isso é que o direito à moradia deve ser interpretado em duas dimensões (SILVA, 2018).

É necessário ocupar-se da temática da aquisição de imóvel a partir do fenômeno da constitucionalização, com valorização do contrato e da posse, respeitando a funcionalização constitucional de institutos fundamentais do Direito civil, valorizando o ser humano e garantindo acesso a direitos fundamentais. O direito à propriedade imóvel é factível de se concretizar no cumprimento do próprio contrato, independentemente de registro, para prestigiar a promessa constitucional de acesso aos bens, especialmente quando se tratar de moradia e posses fora das tradicionais hipóteses de aquisição, dentre outras situações (SILVA, 2018).

Assim, *positivamente*, é um dever do Poder Público implementar uma política habitacional de interesse social. *Negativamente* relaciona-se à abstenção da promoção de deslocamentos involuntários da população carente, que pode ser regularizada nos locais que ocupam. Trata-se do chamado *princípio da não remoção*.

No contexto da produção urbana está em jogo a visão da cidade como mercadoria, predominante no âmbito capitalista e fortalecida por um discurso neoliberal que impera na realidade nacional, caracterizado pela segregação dos espaços e modos de vida. É necessário haver espaços na cidade nos quais as condições de vida sejam degradantes a ponto de não inspirar alguém a lá viver, salvo se por necessidade, reinando a ilegalidade e a violência, justificando a presença policial ostensiva e o tratamento desmedido das forças de segurança (SOARES et al., 2019).

Surge, dessa mesma forma, uma série de contradições que terminam por refletir na vida das pessoas. As forças dominantes no território nacional passam a determinar a estrutura espacial urbana, bem como as formas das dinâmicas socioeconômicas. Nesse sentido, o direito à moradia compreende um limite às possibilidades de sua restrição, tanto pelo Estado quanto pelos particulares, proibindo-se, portanto, a retirada das pessoas que se encontram na posse do imóvel utilizado para moradia, sem uma motivação grave e específica.

A funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso, sempre teve uma função social, que se modifica com as mudanças na relação de produção. Surge uma nova concepção sobre a propriedade, estabelecendo, expressamente, que a propriedade atenderá sua função social (SILVA, 2022).

A utilização correta da terra se traduz em verdadeira função social da propriedade, pois “a propriedade não se legitima mais, nos dias de hoje, apenas pelos frutos que dela extrai seu senhor, mas igualmente, pela função que desempenha no contexto da sociedade. Ou seja, o princípio da função social da propriedade implica comportamentos positivos por parte do proprietário. A ideia de funcionalização da propriedade privada é tanto mais verdadeira quanto mais distante estiver do sentido de individualidade (PETER, 2014, p. 88).

É princípio informador da constituição econômica do Brasil, para assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social. A Constituição não estava apenas preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada (SILVA, 2022). Limites, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando apenas a atividade da propriedade, interferindo-se apenas com o exercício do direito, aplicando-se pela simples atuação do poder de polícia. A norma que a contém é de aplicabilidade imediata.

O princípio da não remoção é um desdobramento da dimensão negativa do direito à moradia, que pode ser interpretado como uma construção normativa que é “fruto de conquistas sociais e de uma crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional”. Seu conteúdo pode ser extraído de vasta legislação protetiva, desde a esfera internacional, passando pela ordem jurídica nacional, estadual e municipal, podendo ser excepcionado somente no caso de as áreas ocupadas irregularmente por moradores pobres apresentarem verdadeiros risco às suas vidas (SANTOS, 2016, p. 219).

Nesses casos, entretanto, a política de aluguel social para os necessitados revela-se política pública importante, por ter o objetivo de garantir a proteção do direito à moradia de maneira provisória, tratando-se, porém, somente de uma política mitigadora de situações emergenciais. Isso porque prevê a prestação do benefício do aluguel social temporário para atender

necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas por vulnerabilidade temporária “enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja, a construção de casas” (SANTOS, 2016, p. 219). Nesse sentido, o direito à moradia pode ser concretizado de outras formas que não a aquisição de um imóvel habitacional, por exemplo, por meio do aluguel social, desde que reste preservado o princípio da não-remoção e, especialmente sua adequação.

Para além do sentido negativo do direito humano à moradia, do qual resulta o princípio da não-remoção, observa-se a existência de uma dimensão positiva que, por sua vez, compreende a necessidade de uma habitação adequada, inclusive naquilo que se relaciona à sua localização. O direito à moradia, nesse sentido, equivale ao direito a ter um lugar adequado para viver uma vida digna e saudável, caracterizada por segurança, paz e dignidade, habitável e com condições adequadas de espaço e proteção contra o ambiente. Sua localização deve dar acesso a opções de emprego, transporte público, serviços de Saúde, escolas, cultura, lazer e outras facilidades sociais, bem como apresentar acessibilidade a pessoas com deficiência, contemplando todos os grupos vulneráveis (MORAES; DAYRELL, 2008).

No mesmo viés, precisa dispor da infraestrutura necessária à saúde, segurança, conforto, e alimentação, com acesso a recursos naturais e materiais, água potável, energia elétrica, saneamento, iluminação, condições de estocagem e outros serviços, para que assim atinja sua finalidade básica. Trata-se, nesse mesmo sentido, de um direito humano protegido tanto pela Constituição de 1988 quanto por uma infinidade de instrumentos internacionais, enquadrando-se, portanto, na categoria dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Em decorrência disso, tal direito se caracteriza por sua essencialidade, universalidade, indivisibilidade, interrelação e interdependência, balizando-se pela dignidade da pessoa humana, devendo ser concretizado especialmente em países em desenvolvimento (MORAES; DAYRELL, 2008).

Deveras, há um direito fundamental à moradia adequada, inclusive naquilo que concerne sua localização no espaço, reconhecido, inclusive, pela Organização das Nações Unidas, de acordo com o teor do Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Na

conformidade dos marcos normativos específicos, tanto do Direito internacional quanto interno, a moradia adequada não pode ser entendida somente como aquela que se encontra restrita ao acesso à terra urbana ou à regularização fundiária da propriedade, ou da posse da moradia social.

Nesse mesmo sentido, é necessário compreendê-la, também, como aquela que dispõe da necessária infraestrutura que promova o acesso ao denominado “direito à cidade sustentável”. Ocorre que essa sustentabilidade não deve ser apenas ambiental, como também urbanística e social.

Dessa forma, é um dos direitos fundamentais, sociais e urbanísticos que simboliza o direito à cidade e que deve ser compreendido sob a perspectiva da segurança da posse, da justa titulação e de sua efetiva integração à urbe, por intermédio da regularização fundiária plena. Faz-se imperioso, portanto, garantir que o exercício do direito à moradia não ocorra apenas da porta para dentro, como também da porta para fora, tendo em vista que este “não se conforma apenas com sua faceta registral, mas que se amplia também para a regularização urbanística e socioambiental”.

Essa perspectiva é indispensável para tornar a cidade sustentável, indo além do mero título formal no registro de imóveis e alcançando o exercício material da cidadania, a partir da perspectiva da constitucionalização do direito à cidade, que faz com que se modifique a teoria objetiva civilista da posse. Desse modo, a posse urbana para fins de moradia, antes entendida como “acessória” à propriedade, ganha status autônomo, compatível com os princípios constitucionais urbanísticos; ao invés da leitura patrimonialista do regime jurídico de bens públicos, funcionaliza-se o imóvel público urbano para fins de moradia.

Tal incidência se dá, especialmente, nos assentamentos populares já consolidados no tempo e no espaço, indo contra a interpretação literal do Art. 10 do Estatuto da Cidade, que contribui para a criação de uma visão fragmentada da usucapião coletiva em múltiplas usucapiões individuais. A constitucionalização do direito fundamental à cidade cria uma *exegese finalística* do instituto, dada sua natureza. Assim, na regularização urbanística de assentamentos precários, estes devem ser tratados como uma universalidade de fato, agilizando o processo judicial e induzindo uma urbanização mais eficaz.

Mas, nesse quadro de exclusão, no ano de 2001, por intermédio da Lei 10.257, forjou-se o marco jurídico do Estatuto da Cidade, no qual a realidade urbana nacional, denunciada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU desde 1987, inspiraria, ainda na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, a elaboração da emenda constitucional de reforma urbana. Esse quadro centralizou o debate sobre instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a dar aos municípios maior poder de intervenção no solo urbano, para corrigir as distorções do processo de urbanização, garantindo a concretização da função social da propriedade (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

Além disso, possibilitou a propositura de instrumentos voltados a garantir direitos às famílias que ocupam irregularmente a terra urbana. Ocorre que, após rejeitar a maior parte da emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição passou a conter um capítulo “Da Política Urbana” (ALFONSIN; FERNANDES, 2004, p. 283). Nesse contexto, o direito à moradia digna para populações de baixa renda é uma das facetas do direito à cidade, inseparável da concepção de desenvolvimento que se almeja. Ocorre que os institutos procedimentais, remediais e de segurança são tão ou mais fundamentais que o acesso e a disponibilidade da moradia.

Ao menos para as mentes mais preparadas para admitir que a neutralidade axiológica nas ciências sociais equivale a uma pretensão impossível ou absurda, jamais se pensa em fazer com as palavras se tornem ferramentas neutras. Apesar de todas as convicções epistemológicas, age-se, frequentemente, como se o vocabulário não demandasse maiores cautelas. Ocorre que muitos pesquisadores anticonservadores e antipositivistas costumam gastar pouco tempo refletindo sobre algo como as palavras (SOUZA, 2020).

As “profissões espaciais”, que se voltam ao estudo da espacialidade social ou para o planejamento de intervenções no espaço, têm representado um enfoque de “visão de sobrevo”. Ocorre que considerar as sociedades e seus espaços, sob tal visão, implica analisá-los “do alto” e “a distância” (SOUZA, 2020, p. 150). Desse modo, a moradia adequada e segura, inclusive naquilo que se relaciona à sua localização e registrabilidade, estende-se à legislação e às políticas urbanísticas que, além disso, precisam se preocupar

com outras dimensões do referido direito, inclusive a denominada segurança jurídica da posse.

Considerando que o direito à moradia não precisa ser necessariamente concretizado por intermédio da aquisição da propriedade imobiliária, efetivada através do registro de imóveis, o conceito de posse e suas funções é algo essencial que, inclusive, deve ser juridicamente assegurado para todos os cidadãos. A segurança jurídica da posse assegura que uma pessoa ou um grupo deva ter a garantia de alguma proteção legal que garanta a continuidade temporal contra o desalojamento forçado, independentemente do tipo de posse, evitando ameaça, turbação ou lesão ao direito de moradia (MASTRODI; ALVES, 2017, p. 35). A falta de proteção a esse direito compromete ou deteriora a qualidade de vida das pessoas, cabendo aos Estados-Parte do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trabalharem em prol da construção dessa segurança jurídica.

Percebe-se, a título ilustrativo, que a cidade do fim do século XX se confunde com a região. Se o taylorismo e o fordismo induziram a uma ocupação urbana mais concentrada, a disseminação do automóvel e o pós-fordismo determinaram uma ocupação dispersa e fragmentada (MARICATO, 2014).

O capital imobiliário acompanha esse movimento com a oferta dos condomínios fechados e shopping centers no entroncamento de avenidas e rodovias. A segregação e a fragmentação aumentam enquanto é decretada a morte da rua e do pedestre (MARICATO, 2014). Assim, sem segurança jurídica qualquer, os moradores possuidores não contam com qualquer proteção legal para viver com dignidade mínima e paz, pois sua posse é compreendida como um fato sempre precário e, muitas vezes, contrário ao direito de propriedade, fazendo com que os moradores tendam a viver com o temor de ameaças de despejo imediato.

Por seu intermédio, revelam-se as contradições dos processos e se preenche a reflexão sobre a sociedade urbana dos conteúdos sociais de sua produção. O direito à cidade não pode ser separado da concepção de que o espaço é produzido socialmente. O modo de produção capitalista impõe diversas transformações às sociedades e à vida urbana, remodelando sua forma, função e estrutura, e alterando as relações de classe e de propriedade

que, por sua vez, determinam as práticas socioespaciais (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

Aqui é que surge o direito à cidade como o próprio direito à vida urbana, como direito a um novo humanismo renovado e liberto das contradições do capital, podendo, dessa mesma forma, ser formulado como direito à vida urbana renovada. Tal situação compromete sua qualidade de vida funcional e psicológica, pois “a insegurança dificulta circunstâncias normais e importantes da vida cotidiana. Essa segurança, negada aos moradores de ocupações irregulares, deveria decorrer da proteção ao direito à moradia” (MASTRODI; ALVES, 2017, p. 36). Trata-se de uma dimensão indispensável ao direito à moradia, sendo, inclusive, reconhecida e tratada pela Organização das Nações Unidas, nos termos daquilo que determina o Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme mencionado anteriormente.

A posse tem uma gigantesca variedade de formas, que incluem a locação pública e privada, a acomodação, a habitação cooperativa, o arrendamento, o uso pelo próprio proprietário, a habitação de emergência e os assentamentos informais, incluindo, mais do que isso, a ocupação de terrenos ou propriedades. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir determinado grau de segurança que garantisse proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras formas de ameaça contra o possuidor e sua família (ONU, 1993).

Neste compasso, os Estados-partes deveriam, consequentemente, tomar medidas imediatas voltadas ao objetivo de conferir segurança jurídica da posse e das pessoas quanto aos domicílios em relação à falta de proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados (ONU, 1993). A segurança jurídica da posse não deve ser apenas um conceito abstrato e jurídico dirigido à proteção à moradia, tendo em vista a necessidade de se estabelecer uma política legislativa especificamente dirigida a criar dispositivos normativos voltados à sua concretização, evitando, portanto, os dissabores de um despejo.

Em decorrência de se tratar de um direito fundamental expressamente previsto pela Constituição de 1988, é necessário que as instituições tenham especial preocupação com a moradia. Não bastasse, é necessário se atentar para as disposições internacionais relacionadas à temática. Nesse contexto é

que: “as tentativas de superação da realidade fundiária urbana mediante intervenção do Estado ocorreram dentre outras, através da criação de incentivo público para que a iniciativa privada produzisse habitação popular, sem que alcance o referido êxito em razão de alguns fatores” (MOTA, 2018, p. 41).

Ocorre que essa dependência dos direitos sociais em relação ao sistema político-legislativo e aos orçamentos termina por fazer com que certas prerrogativas constitucionais expressas e essenciais sejam relegadas a um segundo plano, a exemplo do direito à moradia. O direito de morar tende a ser confundido com o direito de ser proprietário de um imóvel habitacional, em decorrência de um discurso ideológico bem-intencionado, porém, dirigido a confundir as intenções do legislador, afastando possíveis propostas que tratem corretamente a questão (SANTOS, 1993).

Predomina a *visão imobiliária* da cidade, que não permite percebê-la como uma totalidade, fazendo com que o mito de um direito à propriedade de uma moradia levasse, inicialmente, à construção de apartamentos para classes médias, apesar dos preços, em regra, serem exorbitantes, especialmente em grandes cidades, dominadas por especuladores imobiliários. Tais valores incidem mesmo sobre imóveis construídos com orçamento da União, Estados, DF e municípios, proveniente da contribuição obrigatória dos trabalhadores e empresas. Mais do que isso, o direito à moradia se encontra previsto no *caput* do Art. 6º (SANTOS, 1993).

Mister mencionar a propositura, em 25/05/2022, da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 976, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, em que há pedido justamente para que os moradores de rua tenham preservada a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais à vida, à igualdade, à saúde e moradia. Ainda não houve julgamento definitivo da matéria, mas pontos importantes da ação de descumprimento de preceito fundamental proposta pelos partidos políticos REDE Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), bem como do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), mas os fundamentos aduzidos têm clara relação com o direito à moradia, defendido exaustivamente neste trabalho (BRASIL, 2022).

Mas especificamente no caso dos moradores de rua já houve a propositura anterior da ADPF 347, pela Defensoria Pública do Estado de São

Paulo, que foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2015. Tal ação solicitava que o Poder Público fosse obrigado a garantir condições mínimas de existência para as pessoas em situação de rua, como acesso à água potável, alimentação, banheiros públicos e programas de acolhimento. O STF reconheceu a existência da situação de vulnerabilidade dos moradores de rua e decidiu que é obrigação do Poder Público assegurar a proteção e a promoção dos direitos dessas pessoas, bem como garantir o acesso a serviços públicos essenciais (BRASIL, 2015). Ocorre que a referida decisão não determinou medidas específicas que os governos deveriam adotar para cumprir essa obrigação, deixando a cargo das autoridades competentes a busca por soluções adequadas para a situação de cada cidade.

Por sua vez, o direito humano à moradia é indivisível e intimamente ligado ao conjunto de outros direitos da personalidade, como a vida, saúde, intimidade, propriedade, sossego e liberdade, abarcando também o direito ao lazer e aos serviços públicos, como transporte e proteção contra ameaças externas (MACEDO, 2020). Destarte, para que a ocupação seja segura e legal, é necessário observar os aspectos jurídicos envolvidos na ocupação do imóvel, tais como a propriedade, a posse e as normas regulamentares aplicáveis, significando que a ocupação de um imóvel, em tese, em condições normais, deve ser realizada de acordo com as leis e normas estabelecidas, evitando-se invasões ou ocupações irregulares, que podem levar a conflitos e despejos forçados, realizados pelo Poder Judiciário. De outro giro, a segurança legal da ocupação envolve também a garantia dos direitos dos proprietários ou possuidores legais do imóvel, que devem ter suas propriedades protegidas e respeitadas pelas demais pessoas, ainda que existam leis que restrinjam a utilização sem qualquer função social da propriedade.

Portanto, para que haja segurança legal da ocupação é fundamental que sejam observadas as leis e normas aplicáveis, respeitando-se os direitos dos proprietários e possuidores legais do imóvel, de forma a evitar conflitos e garantir a estabilidade da ocupação. Neste fulcro, não basta um local em que se possa viver em paz, pois deve haver segurança legal da ocupação, evitando que o indivíduo viva com medo de ser desapossado, e que a moradia seja regularizada e dotada de segurança e aparato público para trazer tranquilidade a seus proprietários (MACEDO, 2020).

Efetivamente, há uma situação de irregularidade consolidada em todo o país, dadas suas características de dimensão continental, bem como pelo fato de que a maior parte da população brasileira é carente, desempregada e sem acesso a financiamentos estatais ou bancários, tornando inexorável que as comunidades irregulares sejam uma realidade do Brasil, ou seja, um caminho sem volta. A correção das deficiências demanda um sistema de controle de centros múltiplos, mediante desenvolvimento, moralidade, inteligência e respeito próprio, suficientes para permitir os processos automáticos que precisam incidir em todos os pontos nos quais a vida humana esteja em perigo ou a personalidade humana seja ameaçada (MUMFORD, 1998).

A situação de irregularidade que incide sobre os espaços urbanos brasileiros, portanto, compromete a fruição do direito fundamental à moradia digna, impossibilitando, assim, uma dignidade plena. De forma a solucionar ou, ao menos, amenizar esses problemas, é que surgiu a regularização fundiária urbana. Por intermédio da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, verifica-se que tal lei abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A Lei 13.465/2017 ampliou os casos de usucapião extrajudicial, tornando mais fácil a regularização de imóveis por meio da via administrativa, além de possibilitar a regularização de imóveis em áreas de ocupação consolidada em zonas rurais e urbanas, desde que não sejam áreas de preservação permanente, de interesse público ou de uso comum do povo.

Na referida lei 13.465/2017 também houve a criação do Programa Titula Brasil, que teve como objetivo a emissão de títulos de propriedade para ocupantes de terras da União, bem como o estabelecimento de normas para a regularização fundiária na Amazônia Legal, com o objetivo de combater a grilagem de terras e a ocupação desordenada. Em resumo, tal Diploma normativo buscou facilitar a regularização de imóveis em áreas urbanas e rurais, garantindo o direito à moradia e à segurança jurídica dos ocupantes, mas também teve o objetivo de combater a grilagem de terras e a ocupação desordenada, por meio da criação de regras para a regularização fundiária na Amazônia Legal, como mencionado. Com tal lei, portanto, houve uma efetiva busca pela concretização do direito fundamental à moradia, precipuamente

daqueles mais desprovidos de meios financeiros, seja em grandes metrópoles, seja em pequenas cidades, traduzindo-se nas modalidades REURB-S, REURB-E e REURB inominada.

Deveras, a urbanização no Brasil tem como uma de suas características a existência de diversas comunidades habitacionais irregulares nas cidades, em detrimento dos variados mecanismos de política urbana e, em especial, dos dispositivos jurídicos urbanísticos. As irregularidades fundiárias urbanas comprometem grandemente a dignidade dos moradores em diversos aspectos e, em alguns casos, podem arriscar suas próprias vidas, assim como embaraçar negócios, investimentos e prejudicar a economia, a logística urbana e o próprio meio ambiente em determinadas áreas.

A Lei 13.089 de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, foi importante avanço normativo para induzir melhor governança de territórios não reconhecidos como entes federados, a exemplo das regiões metropolitanas e dos demais aglomerados urbanos (SANTOS, 2020). O Estatuto da Metrópole foi um importante avanço normativo para a indução de uma melhor governança de territórios, pois estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e o funcionamento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável.

O sistema de competência legislativa concorrente, no entanto, ocasiona entrave à sua concretização, em várias das concepções sobre o que seriam as normas gerais, havendo uma incerteza na diretriz da inserção da competência para legislar acerca do Direito Civil e do urbanístico (CHEZZI, 2020).

Neste mesmo vértice deu-se a criação de certas instâncias de governança interfederativas, com a participação dos governos municipais, estaduais e federal, para a elaboração e implementação de políticas públicas metropolitanas. Por outro lado, também se definiram instrumentos de gestão metropolitana, como o plano de desenvolvimento urbano integrado e o conselho de desenvolvimento metropolitano, além da garantia da participação da sociedade civil no contexto da elaboração e implementação das políticas públicas metropolitanas. Também houve a criação de obrigatoriedade de articulação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas, visando à integração dos serviços públicos e à redução das desigualdades sociais e territoriais.

Deveras, com tais medidas legais o Estatuto da Metrópole buscou induzir uma melhor governança de territórios, promovendo a integração e a cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além de contribuir para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável. A partir da Constituição de 1988, as regiões metropolitanas deixaram de ser criadas pela União, passando, desse modo, para a competência dos governos estaduais, porém, simultaneamente, os municípios deixaram de ser tutelados pelos Estados e foram alcançados à condição de entes federativos (SANTOS, 2020).

Por exemplo, há a criação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), sendo uma área que engloba vários municípios em torno da cidade de Curitiba, no estado do Paraná. É uma das mais importantes regiões metropolitanas do país, com uma população de mais de 3,2 milhões de pessoas, em uma área de cerca de 15 mil km². Tal região metropolitana é composta por 29 municípios, incluindo a própria capital, além de outras cidades importantes como São José dos Pinhais, Colombo, Pinhais, Araucária, Almirante Tamandaré e Fazenda Rio Grande, entre outras. A região é um importante centro econômico e cultural do estado, com uma forte presença industrial, comercial e de serviços.

A Região Metropolitana de Curitiba é conhecida por sua rica diversidade natural e cultural, com parques, reservas ambientais, museus, teatros, cinemas, galerias de arte, entre outras atrações, possuindo boa infraestrutura de transporte, incluindo rodovias, ferrovias e aeroportos, o que a torna um importante centro de logística e transporte na região Sul do Brasil. Por sua vez, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é uma área que engloba diversos municípios em torno da cidade do Rio de Janeiro, capital do estado do Rio de Janeiro, sendo uma das maiores regiões metropolitanas do país, com uma população de mais de 13 milhões de pessoas em uma área de cerca de 13 mil km².

A RMRJ é composta por 21 municípios, incluindo a capital e outras cidades importantes como Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, entre outras, tornando-se um importante centro econômico e cultural do Brasil, igualmente com forte presença no setor de serviços, indústrias,

comércio e turismo. Tal região metropolitana é conhecida por suas belezas naturais, como praias, montanhas, florestas e parques naturais, além de sua rica cultura e história, com diversos museus, teatros, cinemas, galerias de arte, entre outras atrações, mas enfrentando grandes desafios como desigualdade social, violência e problemas ambientais.

Portanto, a cidadania no Brasil foi significativamente expandida após a entrada em vigor da atual Constituição Federal de 1988. A partir dela, os direitos dos cidadãos passaram a incluir os coletivos e difusos, chamados de “direitos de terceira geração”, além dos civis e sociais (SANTOS, 2008, p. 34). Mas mesmo com os direitos assegurados pela CF/88, não houve solução para o déficit habitacional de maneira a resolver tais situações de ocupações irregulares ou, ao menos, minimizar suas consequências mais graves, e por isso surgiu a chamada regularização fundiária urbana, inicialmente como procedimento administrativo voltado à formalização da propriedade imobiliária, ainda que incipiente no cenário nacional.

Destarte, a legislação municipal pode autorizar a regularização de construções executadas em desacordo com normas legais e a utilização de índices e parâmetros diversos da legislação ordinária para a transformação urbanística e valorização social e ambiental, mediante contrapartida do interessado. Por meio da outorga onerosa do direito de construir, a administração municipal pode orientar o crescimento da cidade pela implantação de conjuntos imobiliários ao redor de corredores de transporte ou no centro da cidade, melhorando, dessa forma, o aproveitamento da infraestrutura (CHALHUB, 2021).

Os certificados de aquisição de potencial adicional de construção são instrumentos de ampliação do direito de construir, porém, de maneira não vinculada a um terreno específico, mas sim a um instrumento voltado a investimentos em uma região da cidade à qual são destinados recursos (CHALHUB, 2021). Isso dificilmente aconteceria numa REURB, contudo o Estatuto da Metrópole assim prevê. Mas o importante é que a regularização fundiária também pode ser entendida como uma política pública, dirigida, especificamente, à formalização da malha fundiária urbana, especialmente naquilo que concerne aos seus aspectos registrais e ambientais que, entretanto, podem ocorrer de mais de uma forma.

A urbanização é fenômeno mundial. A universalização das trocas aproxima países e aprofunda a divisão espacial e internacional do trabalho, dentro de uma relação de dependência entre territórios nacionais, inserida na formação econômica e social capitalista (CARLOS, 2020b). Nesse diapasão é que outros procedimentos judiciais e administrativo-registrais vêm surgindo ou sendo reforçados para o atingimento desses objetivos, a exemplo, especialmente, da usucapião extrajudicial, da REURB no contexto da execução fiscal e, mais recentemente, da adjudicação compulsória inversa.

Este trabalho se dirige a evidenciar a relevância da REURB-Execução Fiscal, aferindo sua eficiência na concretização do direito fundamental à moradia digna do cidadão, especificamente quanto aos seus novos procedimentos, especialmente em relação aos casos de adjudicação compulsória inversa ocorridos na Comarca de Tramandaí-RS, a primeira a utilizar em grande escala tal vertente do direito. Nesse sentido, defende-se que a adjudicação compulsória inversa, na REURB-Execução Fiscal, é instrumento deveras efetivo e capaz de auxiliar na concretização do direito fundamental à moradia digna, em face da relevante atuação do Juízo de Direito na Comarca de Tramandaí-RS. Além disso, sua utilização, no contexto do Foro Extrajudicial, possibilitada pela Lei 14.382 de 2022, é potencialmente mais eficiente no que concerne ao referido intuito, quantitativa e qualitativamente, já que possibilita o acesso à propriedade aos mais carentes.

A questão da moradia não cabe apenas em aspectos físicos, urbanísticos e jurídicos, pois a moradia digna é mais que a construção do abrigo, implicando um âmbito psicológico e humano, equivalendo a conseguir uma habitação, de não ser dela privado e de obter uma, que demanda prestações estatais (GAZOLA, 2008). As relações complexas do cotidiano da vida urbana num país continental como o Brasil delineiam que, embora um dos maiores avanços nas políticas sociais no período pós-constitucional tenha sido o reconhecimento da cidade informal, verifica-se que há a necessidade de novas estratégias para lidar com a urbanização, dado que as estruturas existentes não dão suporte às novas gerações.

O Brasil, como visto, desde a colônia portuguesa é um país caracterizado pelas graves desigualdades econômicas, qualificadas e mantidas pela distribuição de renda desproporcional entre classes. Esse cenário se

repete no âmbito do mercado imobiliário urbano, especialmente no que tange à dificuldade de acesso à moradia. Os pilares de sustentação de um sistema de crenças são o suporte sob a superfície de uma hierarquia de castas.

Se tais postulados se radicaram nesse firmamento, pouco importa se os pressupostos eram verdadeiros, pois, na maioria, não o eram. Pouco importava se eram percepções equivocadas ou distorções ocasionadas pela conveniência, desde que acatadas pelas pessoas, que obtinham senso de ordem e justificação para as crueldades às quais haviam se acostumado e para aquelas que se tornaram leis da natureza (WILKERSON, 2021).

Trata-se dos pilares da casta e dos antigos princípios sobre os quais ela se constrói e que, em algum momento, se estranharam de maneira profunda na cultura e no subconsciente coletivo de quase todos os habitantes, de maneira a possibilitar o funcionamento do sistema (WILKERSON, 2021). Nesse quadro, grande parte da população, que não dispõe de renda suficiente para adquirir um imóvel formal, como aqueles oferecidos pelas empresas incorporadoras ou loteadoras, termina por recorrer à ocupação informal, daí decorrendo a urbanização periférica, marcada pela autoprodução de habitações irregulares.

A resolução ou, ao menos, a amenização desses problemas passa pela formalização da propriedade imobiliária urbana, que possibilita às pessoas a fruição de um dos aspectos mais relevantes da dignidade da pessoa humana na sociedade atual, qual seja, o direito fundamental à moradia digna. A produção social é parte do núcleo do processo de acumulação que se realiza, preferencialmente, por meio da reprodução do espaço urbano, de forma que aquilo que move o mundo é a possibilidade de realizações sociais que o constituem e se reproduzem sob a lógica do capital em sua totalidade. A justaposição de elementos necessários à sua concretização para superar a esfera econômica e dominar todos os níveis de realidade engloba a reprodução da sociedade. A produção do espaço é, simultaneamente, momento constitutivo da vida e efetivação do processo de valorização (CARLOS, 2020a).

As políticas públicas são deveras um conjunto de ações, programas e projetos que têm como objetivo garantir o acesso aos direitos fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, segurança, trabalho, entre outros, sendo implementadas pelo Estado em parceria com a sociedade civil – fundamentais para a concretização dos direitos previstos na Constituição

Federal. A concretização dos direitos fundamentais depende, em grande parte, da efetividade das políticas públicas para, assim, garantir o direito à saúde, e é mister que o Estado invista em infraestrutura, equipamentos, pessoal (médicos, enfermeiros etc.) e medicamentos, além de promover campanhas de prevenção e conscientização. Da mesma forma, para garantir o direito à educação, é preciso investir em escolas, professores, servidores, materiais didáticos, merenda escolar, entre outros.

Além disso, as políticas públicas devem ser implementadas de forma democrática e participativa, com a participação da sociedade civil na definição das prioridades e na fiscalização da aplicação dos recursos. A transparência na gestão pública é fundamental para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e de modo que as políticas públicas sejam efetivas na concretização dos direitos fundamentais.

Como forma de política pública urbana é que surgiu a regularização fundiária urbana, sendo procedimento vital voltado à formalização da titularidade da propriedade e, conseqüentemente, ao aumento da segurança quanto ao exercício do direito fundamental à moradia, bem como efetividade na arrecadação dos tributos devidos. Veja-se que a própria área de arquitetura e urbanismo encontra dificuldades na situação atual fundiária do país, pois a degradação generalizada da cidade faz com que, em muitos casos de intervenção, existam favelas precárias em bairros precários, porque a cidade abandona este lugar para outros usos (BENETTI, 2012).

Portanto, não apenas o procedimento específico de regularização fundiária urbana pode ser utilizado na formalização da propriedade, como também, mais recentemente, outros institutos jurídico-registrais, como a usucapião extrajudicial, a instrumentalização da REURB-Execução Fiscal e a desapropriação privada por posse-trabalho. Mais recentemente, entretanto, observa-se o uso da chamada adjudicação compulsória inversa ou reversa, que consiste na obrigatoriedade, pelo Poder Judiciário (ou até mesmo extrajudicialmente), de obrigação de que o adquirente transfira para a sua titularidade o bem adquirido. O referido instituto da adjudicação compulsória inversa foi construído pela doutrina e pela jurisprudência, bem como tem sido aplicado pelo Poder Judiciário, a exemplo aquilo que vem ocorrendo na Comarca do Município de Tramandaí-RS.

Trata-se de mecanismo que se dirige a legitimar a posse de imóvel em relação a cessionários, promitentes cessionários, seus sucessores e os promitentes vendedores, por intermédio de documentação de obtenção mais simples e, portanto, acessível às populações menos favorecidas economicamente. Em decorrência desses fatores, a utilização da adjudicação compulsória inversa pode ter impacto significativo no que se relaciona ao enfrentamento do processo de reprodução da irregularidade fundiária, inclusive sem a necessidade de longos e complexos procedimentos judiciais.

Tem-se que o Juízo de Direito da Comarca de Tramandaí-RS, por intermédio do “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”, trouxe dignidade para moradores daquela localidade, já que muitos estavam à margem da lei, habitando locais desguarnecidos pelo título formal de propriedade, descaracterizando um dos pilares da democracia, que é o direito fundamental à moradia, tal como previsto no artigo 6º, *caput*, da CF (BRASIL, 1988). Trata-se de uma abordagem totalmente diversa do problema da irregularidade fundiária em geral, que utiliza conceitos já consagrados pelo Direito civil e pelo Direito registral para resolver situações antes inalcançáveis, por intermédio de outros procedimentos, merecendo, portanto, estudo mais aprofundado.

Mais do que isso, a Medida Provisória 1085/2021, após várias passagens nas casas do Congresso Nacional, recebeu uma emenda no Senado Federal que pretendia instituir a chamada adjudicação compulsória inversa extrajudicial, a ser efetivada junto às serventias extrajudiciais imobiliárias, como mencionado anteriormente. Referida Medida Provisória expedida pelo Presidente da República foi convertida na Lei 14.382, que inseriu o Art. 216-B na Lei dos Registros Públicos, de maneira que os interessados possam buscar os Registros de Imóveis para o fim de solucionar celeumas semelhantes quanto à adjudicação compulsória, de maneira mais célere e efetiva.

Ressalta-se, de forma inovadora, a importância da REURB, especificamente pela adjudicação compulsória reversa, utilizando da REURB-Execução Fiscal, a partir da avaliação do impacto de sua aplicação na Comarca de Tramandaí-RS. Traz, comparativamente, a possibilidade de sua concretização junto ao serviço extrajudicial de Registro de Imóveis, a partir da

Lei 14.382 de 2022, na concretização do direito fundamental à moradia digna, previsto no artigo 6º, *caput* da CF, bem como de sua difusão no Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de abordagem inédita, tendo em vista que a pesquisa ora proposta busca estabelecer e analisar o papel da REURB no contexto das políticas públicas no acesso à moradia digna urbana, especialmente em contextos de invasão forçada e construções irregulares que comprometem a segurança dos moradores de áreas degradadas e muitas vezes dominadas por facções criminosas. Neste viés, destaca-se a relevância da REURB no contexto nacional, tendo em vista que as políticas públicas devem se voltar a concretizar direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente aqueles consagrados pela Constituição de 1988 e que se voltam a determinar o papel do Estado no acesso de todos à moradia digna.

Inexistem dúvidas de que a regularização fundiária é fundamental para garantir a segurança jurídica dos moradores de áreas irregulares, permitindo o acesso a serviços básicos como água, esgoto, educação, energia elétrica e transporte público. Além disso, a construção de habitações populares é uma medida importante para garantir o acesso à moradia digna para as famílias de baixa renda, que muitas vezes não têm condições financeiras de arcar com o custo de um imóvel no mercado imobiliário. Também há necessidade de que o Estado combata eficazmente a especulação imobiliária, que contribui para a escassez de moradias e para a elevação dos preços dos imóveis nos grandes centros do país.

A especulação imobiliária, muitas vezes, tem origem na pseudonecessidade de pessoas que possuem extrema riqueza, ou seja, trocam de imóvel com muita facilidade, um novo apartamento ou casa, mesmo sem qualquer necessidade, fazendo com que sua vida seja envolta por um consumo desnecessário e desprovido de lógica para com os necessitados, apenas contribuindo para o aumento vertiginoso do preço dos imóveis. O desvio seminal que separa de forma mais drástica a síndrome cultural consumista de sua predecessora produtivista, que congrega o conjunto de diferentes impulsos, intuições e propensões, eleva esse agregado à condição de um plano de vida coerente, parecendo ser a revogação dos valores vinculados respectivamente à duração e à efemeridade (BAUMAN, 2008).

O Estado, neste íterim, pode adotar medidas como a criação de leis que incentivem a construção de imóveis de interesse social, a desapropriação de terrenos ociosos ou subutilizados e a fiscalização da atividade imobiliária, para evitar práticas ilegais que prejudiquem a população. A realidade envolvida pela norma que organiza e orienta a criação expandida da produção de mercadorias e da vida, domina o processo de trabalho, subsumindo as relações a partir dele. No espaço, a orientação e as mudanças transformam o acesso à cidade pelos cidadãos (CARLOS, 2020a).

De tal modo, a lógica que orienta o processo de valorização produz, continuamente, a vida cotidiana. A dimensão concreta da produção do espaço demonstra uma objetividade não absoluta. A realidade movimenta a reprodução das relações sociais sob a expansão do processo capitalista. Incorpora-se a produção do espaço da vida cotidiana e iluminam-se estratégias e projetos diferenciados. Nesse contexto, a metrópole se reproduz como possibilidade de realização do ciclo do capital de produção de mercadoria e matéria-prima, para efetivar o capital financeiro (CARLOS, 2020a).

No âmbito social, portanto, a reprodução da metrópole se efetiva como fonte de privação, na qual o sujeito se torna destituído de condições de vida, pois a reprodução da metrópole se orienta por meio da efetivação do valor de troca contra o valor de uso (CARLOS, 2020a). Politicamente, entretanto, o Estado acaba por criar condições para realizar a acumulação por meio de políticas públicas voltadas a superar momentos críticos. Exemplo capaz de reunir os três planos assinalados é o programa Minha Casa Minha Vida.

A REURB, portanto, cumpre sua vocação natural, fazendo com que as potencialidades desse bem sejam utilizadas em benefício ou, ao menos, não em detrimento da coletividade. Mais do que isso, deve balizar-se por princípios de justiça social. Necessário, portanto, que a utilização da propriedade seja vinculada a projetos voltados a construir uma sociedade mais justa, equânime e equilibrada, na qual o acesso e o uso da propriedade sejam feitos para ofertar novas oportunidades à população (BLANC, 2008).

Neste viés, mister consignar que o Estado não possui orçamento anual ou plurianual suficiente para a construção indiscriminada de moradias para todos os brasileiros que delas necessitam, tornando a REURB eficaz como política pública urbana da cidade informal. Volta-se, especificamente, à

habitação urbana e ao direito fundamental à moradia digna, tornando jurídica, econômica e urbanisticamente regulares as habitações que se encontram em situação precária e incompatíveis com as diretrizes legais e sociais, inclusive previstas em tratados internacionais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E A CIDADE INFORMAL

O objetivo do presente capítulo é tratar da insuficiência das políticas públicas urbanas na concretização do direito à cidade, assim como de suas relações com o direito à moradia digna e, finalmente, com a produção da cidade informal.

2.1 As insuficientes políticas públicas urbanas e o direito à cidade

As políticas públicas urbanas tornaram-se vitais para a vida e manutenção das cidades, já que sem elas não há o mínimo de planejamento urbano e a consequência é a informalidade. Assim, a moradia e a cidade são conceitos que se interrelacionam, pois a maior parte da população brasileira reside nos grandes centros urbanos do país em busca de uma melhor qualidade de vida para si e sua família.

As políticas públicas urbanas representam a forma pela qual o Estado se estrutura para ordenar o espaço urbano. Desde a década de 1930, a migração rural-urbana desafia o Poder Público no sentido de aumentar a provisão de acesso aos meios de consumo coletivo, como a infraestrutura urbana e social. Se a polarização está disseminada pela maioria dos países, a forma como cada Poder Público enfrenta essas questões varia muito e no Brasil as políticas públicas urbanas experimentaram uma fase inicial em que prevaleceu uma “não política”, com negligência estatal dos problemas associados à urbanização (SANTOS, 2020). Em que pese a questão política inerente a um tema tão sensível quanto a moradia, faz-se imperioso seguir diretrizes jurídicas, nacionais e internacionais, que determinam, de maneira compulsória, a concretização do referido direito na maior medida possível.

O art. XXV, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, assegura que toda pessoa tenha direito a um padrão de vida capaz de garantir a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em

caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência, fora de seu controle (ONU, 1948).

No Brasil, conquanto haja uma enorme parcela do território constituído em zona rural, muitas vezes subutilizado de forma inadequada e irrazoável, com o conceito de cidades, vêm também as políticas públicas urbanas, imprescindíveis para uma vida minimamente digna. A cidade, como realização humana, é um fazer ininterrupto que, no país, aniquila aquilo que já está produzido para criar mais e mais formas novas, situação que leva a associar a ideia da cidade às imagens do inacabado (CARLOS, 2020b). Para além da efemeridade e da dinâmica do conceito, a cidade não representa apenas um espaço físico complexo, como também relaciona-se, diretamente, às vidas e até mesmo às histórias dos seus habitantes e, especialmente, à sua existência digna.

Cidade se refere à casa, a país, a mundo; é o âmbito político de uma existência que se inicia, decorre e termina localmente; portanto, também um âmbito subjetivo, individual, pessoal, correlacionado a voltar ao lar (GARCIA, 2005). Em que pese a relevância da cidade para o ser humano na atualidade, ainda se observa a falta de planejamento naquilo que se relaciona à sua estrutura. Tal situação espelha a falta de concretização da isonomia em várias partes do mundo.

Importante asseverar que atualmente os povoados e cidades são construídos de forma aleatória ou mesmo planejados, enquanto as cidades antigas iniciaram-se em sua maioria pelo culto aos mortos. O homem que não se fixava em lugar especial voltava sempre ao lugar que seus mortos tinham sido enterrados para cultuá-los (HAONAT, 2007).

Embora as cidades hoje em dia disponham de facilidades naquilo que concerne na busca do pleno emprego, moradia, segurança pública e educação, na realidade em seus primórdios tinham elo com culto aos mortos, para cuidar de seus entes queridos e então ali permaneciam. No que tange às cidades e suas facilidades: “em todos os pontos da cidade, alternadamente, pode-se dormir, fabricar ferramentas, cozinhar, acumular moedas de ouro, despir-se, reinar, vender, consultar oráculos. Qualquer teto em forma de pirâmide pode abrir tanto o lazareto dos leprosos quanto as termas das odaliscas” (CALVINO, 1990, p. 34).

Apesar disso, permanece a essencialidade das cidades para a sobrevivência dos seres humanos em sociedade, notadamente após o massivo êxodo rural ocorrido em diversas partes do mundo. Trata-se de algo indispensável para a sobrevivência humana.

Não é possível imaginar, sequer aproximadamente, um mundo no qual, por milhares de gerações em que prevaleceram os homens paleolíticos, o ambiente artificial era apenas a modificação superficial do ambiente natural, imenso e hostil, no qual o homem iniciou sua movimentação. O abrigo era nada mais do que uma cavidade natural ou um refúgio de peles sobre uma simples estrutura de madeira. Nesse contexto, as últimas grandes transformações geológicas ainda mudavam o ambiente natural que, hoje, na atual perspectiva histórica, parece estável e imóvel (BENEVOLO, 2019).

Os arqueólogos modernos oferecem uma imagem mais realista, porém, mais confusa, a partir de artefatos descobertos em escavações, que documentam assentos mais antigos por meio de resíduos da atividade humana, como alimentos, fragmentos do trabalho e produtos acabados. Tais objetos, que após usados eram abandonados ou enterrados, comprovam sua distribuição ao entorno da fogueira como um sinal específico da presença do homem, que aprendeu a usar o fogo, indicando um conjunto unitário que pode ser denominado de habitação primitiva (BENEVOLO, 2019). Portanto, as cidades têm ligação efetiva com a própria civilização, seus sentimentos, possibilidades, demonstração de inteligência e também forma de mitigação do sofrimento de morar em locais afastados e sem o mínimo conforto de sobrevivência.

Deveras, assim como a origem das cidades, também se observa a formação das favelas, que é uma expressão que passou a ser utilizada na escrita formal. Já se identificava o fenômeno no século XIX na França, na América e na Índia, passando a ser reconhecido cariz internacional, com os especialistas dissertando acerca dos horrores da degradação humana. As favelas clássicas eram locais pitorescos e restritos, mas em geral caracterizavam-se por uma soma de habitações dilapidadas, grandes populações, doença, pobreza e vício. Para os liberais, no entanto, eram vistas como lugares caracterizados por um “resíduo” social incorrigível. Nesse mesmo sentido, seriam lugares esplendidamente imorais e turbulentos, localizando-se

no “lado negro” da cidade, habitados por selvagens que viviam sob as lâmpadas de gás e aos olhos dos guardas, com gritos de guerra, armas primitivas, trajes fantásticos e almas violentas (DAVIS, 2006, p; 33).

Ainda no final do século XIX, o Departamento do Trabalho dos Estados Unidos da América, ao pesquisar, pela primeira vez, a vida nos cortiços do país, especialmente Baltimore, Chicago, Nova Iorque e Filadélfia, definiu *slums* como áreas de becos e ruelas sujas, de população miserável e criminosa (DAVIS, 2006). No Brasil, em que pese o fato de o direito à moradia adequada constar de uma infinidade de leis, tratados, convenções e relatórios internacionais, especialmente aqueles firmados pela Organização das Nações Unidas, corroborados pela Constituição de 1988, observa-se uma real crise habitacional, uma falta sem fim de moradias, especialmente para os mais carentes, tornando clara a tônica da cidade informal.

Referida situação é consequência de séculos de negligência estatal quanto à regularidade fundiária urbana e às demandas por habitação adequada nas cidades, precipuamente nas metrópoles, bem como das diversas intempéries sofridas pela construção civil, demonstrando-se, portanto, uma questão histórica relevante. E isto se replica, ano a ano, geração a geração.

A cidade informal se refere especificamente a áreas urbanas que crescem e se desenvolvem sem planejamento ou regulamentação governamental adequada. Essas áreas geralmente são ocupadas por populações de baixa renda que não têm acesso à moradia formal ou serviços básicos, como água, saneamento e eletricidade. A informalidade na produção da cidade inclui a formação de favelas, ou seja, aglomerados urbanos irregulares tanto em termos fundiários como urbanísticos, mas também loteamentos irregulares, ainda que muitos se refiram a imóveis que têm propriedade fundiária reconhecida (SANTOS, 2020).

Especialmente as grandes cidades passaram a enfrentar novos desafios, por exemplo, insegurança pública e mobilidade urbana inadequada. Esta última foi agravada pela ampla expansão das cidades, com a produção de moradia popular em locais cada vez mais distantes das periferias e dos principais polos de emprego, gerando mais movimentos pendulares por parte da população (SANTOS, 2020). Tais locais são conhecidos, geralmente, como assentamentos informais, favelas, vilas, bairros de lata, entre outros nomes, a

dependem do contexto e da região geográfica, possuindo vários problemas, a exemplo da falta de infraestrutura adequada, a precariedade das condições de vida, a violência e a exclusão social.

Muitas vezes, entretanto, tais ocupantes dessas áreas frequentemente criam soluções criativas e colaborativas para enfrentar os desafios que enfrentam, e a presença de redes sociais fortes pode contribuir para o desenvolvimento econômico e cultural, mas tornam-se imprescindíveis políticas públicas urbanas para a garantia de acesso aos serviços básicos e direitos humanos fundamentais.

Deveras, várias cidades foram formadas pela falta de uma política séria de reforma agrária no país, já que tais pessoas, com dificuldades de viver no campo, vislumbraram nas grandes cidades uma chance de trabalhar e residir em uma metrópole, acabando por encontrar dificuldades e residindo em áreas periféricas, muitas vezes no contexto de comunidades sem condições dignas de moradia. Mais do que isso, a precariedade notória das moradias no Brasil, especialmente no contexto das favelas, também denominadas comunidades, resulta historicamente de um processo de ocupação desordenada das cidades, em decorrência de uma série de eventos históricos que surgiram tanto na Europa quanto no Brasil.

Com o agravamento da crise na locação de moradias, os interesses convergiram para a autoconstrução em regiões afastadas. Empregadores pararam de calcular o aluguel na consideração dos salários e promoveram o ideal da casa própria. A negligência do Poder Público em relação à moradia social forçou os trabalhadores a encontrarem seu lugar nos ermos do município, enquanto o Estado corroborava tais ideias em sua propaganda por moradias subsidiadas, sem considerar que os trabalhadores pobres pudessem morar nos centros (HOLSTON, 2013).

Ocorre que a crise fundiária brasileira terminou por se agravar durante o século XX, tanto em decorrência do massivo êxodo rural ocasionado pela falta de uma séria reforma agrária, quanto das consecutivas crises enfrentadas pelo setor imobiliário, notadamente em relação às atividades relacionadas à construção civil. Portanto, assim como a alienação da herança, se não era proibida nas leis, encontrava reação nos costumes. Após a decadência dos costumes começaram a surgir os *latifúndia*, quando os nobres e patrícios se

apossam de largos tratos pertencentes ao Estado. É quando surgem problemas sociais que as leis agrárias, especialmente dos Gracos, procuraram, em vão, corrigir. Mesmo nesses casos, não se admitia que o solo permanecesse inculto. Para tanto, as pessoas costumavam dá-la em arrendamento *ad perpetuum* ou *ad longum tempus*, mediante pensão anual (PORTO, 1965).

Na maioria das vezes, as ocupações irregulares ocorrem de maneira escusa, à noite, e seu processo se inicia com a reunião de um grupo de pessoas identificadas por pertencerem a uma mesma vizinhança, família ou região, com o interesse comum de se procurar uma habitação ou região (SOTO, 1987, p. 54). Trata-se da necessidade de viver em um local digno. Isso é inerente ao ser humano, pois precisa de um lar.

Estabelecido um núcleo de pessoas, as assembleias preparatórias discutem o lugar que apresentaria condições necessárias para seu estabelecimento. Avalia-se a aptidão do local e a facilidade com que poderiam invadi-lo. As invasões ocorrem sobre terrenos públicos e privados, com diferente intensidade. Adentram os terrenos, estabelecem-se e organizam uma “panela comum”. Também é possível que os dirigentes se dediquem a receber e instalar as pessoas que venham a aderir à invasão e ajudar a afiançar a massa crítica reunida. Batiza-se o assentamento o nome de um político em exercício. No caso de a polícia vir a ameaçar os invasores, são colocadas mulheres e crianças à frente, de maneira a sensibilizar as autoridades e fazer a tropa sentir que o enfrentamento seria abusivo (SOTO, 1987).

Sabe-se que a crise habitacional observada no Brasil teve suas origens ainda na Europa, especialmente após a industrialização daquele continente que, por sua vez, resultou em movimentos migratórios do campo para as cidades, especialmente para os maiores núcleos urbanos. Com a saída da família real de Portugal para o Brasil, em 1808, houve uma crise habitacional já naquela época na cidade do Rio de Janeiro, pois ocorreram várias formas de despejo de pessoas que residiam em locais mais centralizados para que tanto a família real quanto seus empregados pudessem ali residir, adensando a população em locais que se encontravam mais afastados do centro de poder.

Transitando as propriedades entre as capitânicas hereditárias e as sesmarias, verifica-se que, em 1822, a resolução de 17 de julho suspendeu

imediatamente todas as concessões de sesmarias depois de vários pedidos judiciais de reconhecimento de posse de sesmeiros, com o célebre pedido feito por Manoel José dos Reis à Mesa do Desembargo do Paço (CASSETARI; SALOMÃO, 2022). Referido sistema, entretanto, relaciona-se ao próprio Direito romano, tendo sido utilizado pelos portugueses e importado para o Brasil no período colonial, permanecendo em pleno vigor até o Código Civil de 2002, ainda sendo utilizado quanto a situações remanescentes.

Discutia-se, nos tempos de Gaio, se tal processo importava, juridicamente, em uma venda ou em uma locação. Decidiu-se que se trata de negócio *sui generis*, denominado enfiteuse, situação peculiar na qual coexistem dois domínios simultâneos: o direto ou nu, do proprietário, e o útil, do enfiteuta (PORTO, 1965). A superação do referido regime ocorreu, também, em decorrência do deslocamento das pessoas do campo para as cidades, como uma consequência das consecutivas revoluções industriais ocorridas na Europa, que passaram a influenciar as colônias.

Dentre os anos de 1873 a 1874, transitou-se da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria, assim como para um tempo de falta de habitações. Massas de operários foram repentinamente atraídas para as grandes cidades, em um verdadeiro êxodo rural, que se transformaram em centros industriais. Ocorre que seu traçado antigo já não correspondia mais às condições da nova grande indústria e do tráfego correspondente. As ruas foram alargadas e novas alamedas foram abertas para se fazer passar por elas o caminho-de-ferro, ao mesmo tempo em que os operários afluíram em grande número. Referido processo fez surgir as denominadas habitações operárias, o pequeno comércio, assim como os pequenos ofícios dependentes da clientela operária, especialmente em cidades como Londres, Paris, Berlim e Viena, nas quais a falta de habitações terminou por ser intensa e aguda (ENGELS, 1993).

Embora atualmente o Brasil seja outro, faz-se imperioso ressaltar que não há como tratar da cidade informal e de políticas públicas urbanas sem ao menos trazer alguns argumentos históricos acerca da formação das cidades, assim como as relações com as crises econômicas e a própria origem da população brasileira. A história do Brasil é marcada desde a sua origem pela exploração, dentre outros eventos, e por um povoamento desorganizado, marcado pela escravidão, fato que resultou, em certa medida, num modo de

habitação ou de vida urbana em que se vive hoje no país (NEGREIROS, 2020). A crise habitacional aí surgida, longe de ter sido evitada no Brasil, somente se agravou no decorrer das décadas, especialmente a partir do final do século XIX, tendo em vista que a população carente passou a ocupar, de maneira irregular, áreas periféricas aos grandes centros urbanos.

Desse modo, as origens da desigualdade econômica e habitacional se encontram tanto no passado colonial brasileiro quanto nas omissões das instituições relacionadas à escravidão e, especialmente, na desigual distribuição de terras rurais e urbanas. Em decorrência desses mesmos fatores há o crescente e progressivo processo de urbanização, e o consequente problema da distribuição de terras, que ainda não foi solucionado (OSÓRIO, 2004). Trata-se, portanto, de um problema que jamais foi resolvido no cenário nacional.

O Brasil, consistente numa ilha urbana dentro de um contexto rural, teve o êxodo rural incentivado não somente pelo processo de industrialização, como também por um cenário de crise fundiária resultante, inclusive, da omissão dos organismos estatais quanto à proteção da posse de imóveis dos pequenos produtores. Não se pode descuidar que inicialmente, por volta do ano 1534, Portugal dividiu o Brasil em 15 capitanias hereditárias, que acumulavam os poderes Executivo, Legislativo e Judicial, precipuamente nas áreas de litoral do país, também defendendo o Brasil dos franceses (CASSETARI; SALOMÃO, 2022).

Especialmente após a abolição da escravatura e, principalmente a partir da chegada das tecnologias que permitiram a industrialização na Europa ao Brasil, e o início da massificação da produção nas cidades brasileiras, referida situação somente se agravou, tendo se tornado insustentável em algumas metrópoles. Assim, mister pensar a expansão territorial como um processo, de forma que se possa entender como os pequenos posseiros buscavam limitar a expansão territorial dos fazendeiros, conforme mencionado (MOTTA, 2001).

Para o fazendeiro do século XIX não bastava afirmar que se tratava do dono da terra por ele invadida, mas que outros o reconhecessem como tal, pois os pequenos posseiros haviam sido os primeiros a derrubar matas virgens e plantar gêneros alimentícios. São esses os fatores que alegavam em processos de embargo nos quais eram réus, de forma que procuraram limitar a

expansão territorial do fazendeiro, apenas o reconhecendo como um senhor de terras de uma área determinada, cuja ocupação era por aqueles reconhecida (MOTTA, 2001).

No momento no qual se tornaram réus em um processo, viam suas casas e cultivos serem queimados em decorrência do auto de embargo e percebiam concretamente que o simples apossamento não lhes garantia domínio ou manutenção na área ocupada (MOTTA, 2001). Passavam, dessa maneira, a ter pelo menos duas alternativas, aceitando a condição de agregados do fazendeiro ou insistir em seu reconhecimento como posseiros, porém, se optassem por tal estratégia, não estariam dispostos a deixar a terra tranquilamente (MOTTA, 2001).

Apesar de o processo de embargo permitir no século XIX a queima da colheita do posseiro e a destruição de suas benfeitorias, não era raro que os pequenos posseiros insistissem em permanecer cultivando terras em litígio, sob o argumentando de que eram suas, por serem seus primeiros ocupantes (MOTTA, 2001). Mais do que isso, determinadas questões políticas historicamente relevantes contribuíram grandemente para a superlotação dos grandes núcleos urbanos e, conseqüentemente, para a crise fundiária atual, caracterizada, especialmente, pelas ocupações irregulares e ilegais.

Importante mencionar que ser escravo não significa só trabalhar, comer e dormir acorrentado a grilhões silenciosos. As pesquisas têm revelado escravos com conhecimento no manuseio de gado, técnicas de agricultura, metalurgia, outras habilidades de artes e de caça (SILVA FILHO, 2012). A omissão dos organismos estatais em relação à dignidade de milhares de pessoas retiradas da degradante condição de escravos após o fim do regime escravocrata nacional terminou por contribuir grandemente para a atual crise fundiária brasileira.

Isso porque, a partir da abolição da escravatura, oficializada por intermédio da Lei Áurea, de 1888, ainda no Brasil-Império, e sendo os escravos impedidos de tornarem-se camponeses, praticamente dois milhões de pessoas adultas saíram das fazendas e das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, dirigindo-se às cidades para buscar alguma alternativa de sobrevivência, vendendo “livremente” sua força de trabalho. Porém, sendo ex-escravos,

pobres e despossuídos de qualquer bem, restava-lhes como única alternativa a sobrevivência nas periferias das cidades portuárias (LEHFELD, 1988).

Nesses centros comerciais havia trabalho que exigia somente força física para carregar e descarregar navios atracados em seus portos. Além disso, foram impedidos de se apossar de terrenos e construir suas moradias, pois os melhores terrenos das cidades já eram propriedade de sesmeiros, capitalistas e comerciantes (LEHFELD, 1988). Por tais fatores, os trabalhadores negros foram à busca dos restos do território urbano, ou seja, os piores terrenos, as regiões íngremes, os morros e os manguezais, que não interessavam aos capitalistas, fazendo surgir as denominadas favelas, conforme visto.

Não bastasse isto, como mencionado, o retorno dos soldados da Guerra de Canudos ao Rio de Janeiro, capital federal da época, com a promessa de “ganhar” uma residência foi inexitosa, trazendo à tona o surgimento de uma favela no Morro da Providência, demonstrando a falta de moradia à época. Em decorrência de tais fatores é que a favela constitui um grupo de moradias construídas de maneira totalmente desordenada, com materiais de baixo custo, sem zoneamento ou serviços de infraestrutura, em terrenos geralmente invadidos ou áreas de preservação permanente (LEHFELD, 1988).

No Brasil existem favelas de todas as espécies, algumas com casas empilhadas, sem quaisquer logradouros públicos, enquanto outras contam com ruas bem traçadas e alta densidade de ocupação, de maneira que seu elemento é o fato de ocuparem ilegal e desordenadamente uma área urbana (LEHFELD, 1988). Em que pese ainda ser um problema atual, a irregularidade fundiária presente nas periferias das cidades, especialmente nas favelas, começou a surgir há mais de um século, tendo como principal consequência a ocupação desordenada dos espaços urbanos. A ocupação do Morro da Providência, por exemplo, data de 1897. Em 1898, o Morro de Santo Antônio também atesta um processo semelhante de favelização: de acordo com Abreu e Vaz (1991), soldados de um outro batalhão, de volta da mesma campanha de Canudos, construíram barracos – com autorização dos chefes militares – no Morro Santo Antônio, entre as Ruas Evarista da Veiga e Lavradio (VALLADARES, 2005).

A ocupação massiva das cidades, decorrente do êxodo rural, em que pese ter sido um problema de proporções gigantescas, rapidamente se tornou uma questão que ocasionou preocupação de parte dos organismos estatais que, entretanto, não foram capazes de oferecer solução viável. As cidades do tempo dos retirantes explodiam de migrantes em uma sociedade comandada pelo mundo agrário, transformando-se em grandes metrópoles complexas e diversificadas. A partir da década de 1970, surge um mar de conjuntos habitacionais, denominados de “BNHs” (ROLNIK, 2019, p. 367).

Para lá é que foram removidos os “invasores” das zonas centrais, em fronteiras recém-abertas ou precariamente consolidadas de “não cidades”. Ali se encontram as favelas e ocupações, resistindo em sua estratégia de pertencer e não pertencer ao mesmo tempo. São atingidas periodicamente por ondas de violência ou mãos caridosas. Ali estão os túneis, viadutos e vias expressas construídos pelas mesmas empreiteiras, configurando as novas frentes de incorporação imobiliária, assim como os laços que terminam por articular tais frentes imobiliárias (ROLNIK, 2019).

Foram evidentes, entretanto, as tentativas da população que se deslocou do campo para as cidades de obter moradias dignas para si e para suas respectivas famílias, ainda que por intermédio da locação de imóveis residenciais. Inicialmente, em decorrência do agravamento da crise na locação de moradias, os interesses convergiram para a autoconstrução em regiões afastadas. Empregadores pararam de calcular o aluguel na consideração dos salários, assim como promoveram o ideal da casa própria (HOSTON, 2013), como apontado.

Passou-se a incentivar os trabalhadores a encontrarem seu lugar nos ermos/periferias do município, enquanto o Estado corroborava tais ideias em sua propaganda por moradias subsidiadas, sem considerar que os trabalhadores pobres pudessem morar nos centros. Tal situação fez com que surgissem novos tipos de investidores no contexto do mercado imobiliário de conjuntos habitacionais, assim como no transporte público, que se organizaram para abrir as zonas mais afastadas para a construção de habitações, e com isso causar especulação financeira. Muitos dos especuladores eram empregadores, funcionários do governo e procuradores “que haviam engendrado o novo desenvolvimento da cidade”, fazendo com que o grileiro do

século XIX renascesse em sua forma urbana para subdividir e desenvolver as periferias (HOSTON, 2013, p. 26).

O caótico processo brasileiro de urbanização elevou a demanda por empregos, moradia e serviços públicos, agravando-se ainda mais a partir da crise mundial ocorrida em 1929, passando pela Segunda Guerra Mundial e estendendo-se até o final da década de 1970. Durante todo esse período o Brasil foi marcado por um grave processo de concentração progressiva e acentuada da população nos núcleos urbanos (ROLNIK, 2006). Neste fulcro, a história das políticas públicas de habitação no país guarda estreitas relações com o processo de urbanização nacional. No Brasil o fenômeno urbano encontra precedente na política de ocupação e povoamento da colônia e sua evolução se liga aos ciclos econômicos brasileiros, de modo que a formação e evolução das cidades antes resultam, portanto, da ação das autoridades estatais do que fruto da própria sociedade (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018).

Em que pese o crescimento exponencial das favelas ocorrer desde o final do século XIX, a temática da habitação digna passou a ser uma preocupação maior a partir da segunda metade do século XX, especialmente a partir da propagação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, há algumas décadas a questão da habitação digna passou a ser tratada com atenção ao redor do mundo. Não bastasse, desde a década 1970 o crescimento exponencial das favelas em todo o hemisfério sul terminou até mesmo por ultrapassar a urbanização regular, propriamente dita (DAVIS, 2006). Desse modo, para além do crescimento exponencial das favelas surgidas ainda na segunda metade do século XX, outras vêm surgindo, não apenas nas grandes metrópoles e suas regiões metropolitanas, como também nas cidades de médio porte.

Uma das características do mercado residencial privado no Brasil, assim como em todos os países periféricos ou semiperiféricos, é sua pouca abrangência. Trata-se de um dos elementos de um capitalismo que combina relações modernas de produção e expedientes de subsistência. A população trabalhadora pobre se instala em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas e perigosas, na beira de córregos e nascentes, encostas dos morros, em terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos e regiões poluídas. Em tais localizações a

lei impede a ocupação imobiliária. Mesmo em áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação a bairros nos quais atua o mercado imobiliário privado (MARICATO, 2003, p. 156).

Em decorrência da ocupação desordenada das cidades, incentivada tanto pela industrialização quanto pela abolição da escravidão, fatores essenciais para a ocorrência de um massivo êxodo rural, é que surgiu um cenário propício à superveniência de uma crise da moradia nas cidades. Inicialmente, a crise fundiária resulta, diretamente, de uma urbanização caracterizada pela ocupação irregular dos espaços, prejudicando as estruturas urbanísticas, antes mesmo da possibilidade de sua organização em abstrato por intermédio dos planos de desenvolvimento.

A urbanização é o processo de transformação para o urbano, de modo que não representa apenas o crescimento da população das cidades, como também um conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma área da cidade de infraestrutura, planejamento e organização administrativa. Nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas quanto às desigualdades sociais. A crescente urbanização, junto à falta de investimentos necessários, trouxe a ampliação de assentamentos habitacionais precários (MONTEIRO, 2013).

Esse processo resultou em mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população. As pessoas, chegando à metrópole, resolviam os problemas de moradia por meio da autoconstrução de habitações informais, precárias e autoconstruídas em etapas. A forma como ocorreu o processo de urbanização, junto ao crescimento das cidades, implicou na precariedade nas formas de habitar do ser humano. A exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional têm sido, desde há muito, uma das marcas no processo de urbanização contemporânea (MONTEIRO, 2013).

Ocorre que tais problemas vêm se ampliando significativamente nas últimas décadas, “quando a falta de alternativas habitacionais para os segmentos sociais de menor renda resultou na expansão das cidades para as áreas mais periféricas” (MONTEIRO, 2013, p. 5). Em decorrência dessa situação é que uma ampla legislação urbanística surgiu, voltada a corrigir as irregularidades resultantes da ocupação desordenada dos espaços urbanos, de

maneira a assegurar moradia digna aos habitantes das cidades, mas que, entretanto, jamais obteve os resultados esperados.

Mais do que isso, os marcos legais reguladores da vida social contêm relações de força, concepções de mundo e formas de divisão da sociedade, expressando relações de poder e cristalizando situações, bem como produzindo realidades e naturalizando determinadas concepções. Mais do que isso, forjam “uma percepção de que é natural o que na realidade é social, produto de relações históricas”, pois ao codificar as relações sociais têm papel importante em sua consolidação e afirmação, definindo critérios e regras de inclusão e exclusão (MEDEIROS; QUINTANS; ZIMMERMANN, 2014, p. 119).

Referida situação se demonstra de maneira ainda mais evidente no contexto da construção civil e de sua mercantilização, que terminou por reduzir ainda mais as possibilidades de concretização do direito fundamental à moradia digna às pessoas mais carentes de recursos financeiros. Ocorre que as omissões estatais naquilo que se relaciona às necessidades das pessoas libertas da escravatura não foi o único fator que contribuiu para a crise fundiária brasileira evidenciada pela formação das favelas, especialmente nas grandes cidades.

O gigantesco afluxo de pessoas para as cidades foi acompanhado de uma brutal concentração de renda, porém, o processo não foi acompanhado de políticas públicas urbanas e habitacionais voltadas ao suprimento da demanda crescente por moradia. A consequência urbana desse desenvolvimento foi a cisão da cidade entre aqueles que podem efetivar o pagamento pela moradia e aqueles que não têm possibilidade para tanto. Em decorrência do desemprego, do subemprego, da desagregação familiar e da consequente baixa remuneração, parte da população foi obrigada a reduzir gastos para sobreviver (LIMA, 2020).

Entre os gastos essenciais está aquele com moradia, mas já que essa camada da população não pode comprar uma propriedade ou alugar, a ocupação ilegal surge como única estratégia de sobrevivência, cuja ilegalidade e precariedade repercutem em diversas relações sociais, reproduzindo pobreza e violência. Ocorre que a fundamentalidade material do direito à moradia implica na aderência de seu conteúdo ao compromisso político comunitário,

traçados na Constituição. A moradia, enquanto corolário da dignidade humana, é fundamento e objetivo perseguido pelo Estado brasileiro (LIMA, 2020).

O direito à moradia, em tal contexto, apresenta fundamentalidade “formal”, caracterizada pela rigidez constitucional e pela proibição de abolir este direito, e material, pois um dos objetivos do Estado brasileiro é a concretização da dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, do direito à moradia (LIMA, 2020, p. 6). Neste fulcro, a crise habitacional brasileira é uma situação completamente incompatível com a Constituição de 1988, tanto em relação a seus objetivos quanto no que tange ao direito à moradia. Ocorre que as intempéries do mercado da construção civil também contribuem para tal quadro.

É necessário reconhecer que a baixa renda *per capita* nacional, ao mesmo tempo em que não permite a todos os cidadãos brasileiros terem uma casa própria, termina por comprometer o financiamento da construção civil voltada ao mercado da habitação, gerando uma crise existencial do próprio sistema.

A questão imobiliária e sua relevância para a minoria privilegiada, composta especialmente pelos latifundiários urbanos e negociadores imobiliários, influenciou diretamente a política nacional em diversos aspectos, contribuindo para a cristalização do quadro de crise imobiliária. Por isso é que se encontram as fronteiras aos novos e velhos partidos e forças políticas no governo das cidades. É possível identificar as raízes de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão. Este é simultaneamente tensionado pelo combate à pobreza e de inclusão, via consumo e tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais. Os pobres compram apartamentos, contratam planos de saúde e matriculam seus filhos em escolas e universidades privadas (ROLNIK, 2019).

Constitui-se uma versão brasileira do complexo imobiliário-financeiro. De forma a se manterem no poder, os grupos no governo das cidades continuam dependendo do financiamento de suas campanhas eleitorais por esses empresários e dos votos das favelas e periferias (ROLNIK, 2019).

Uma coisa é devolver o imóvel ao proprietário, outra, o destino das famílias. O encaminhamento das famílias é questão social, não caso de polícia. Os programas habitacionais atuais são inadequados para viabilizar a reforma e

a reabilitação dos prédios para atender famílias de baixa renda (ROLNIK, 2017). Nesse mesmo contexto os negociadores imobiliários passaram a representar, muitas vezes, a única alternativa viável para que as pessoas destituídas de capital suficiente para a aquisição de imóveis à vista pudessem se tornar proprietárias de uma habitação, ainda que com um custo essencialmente alto.

A crise fundiária urbana foi percebida pelo Constituinte Originário de 05 de outubro de 1988 que, por sua vez, tratou da temática da urbanização, especialmente nos Art. 182 e 183. A política urbana, entretanto, foi tratada de forma detida e específica em 2001, pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 que, por sua vez, trouxe o conceito de Plano Diretor. O Estatuto da Cidade é uma das mais relevantes intervenções legislativas nesse âmbito, ao dispor acerca de diretrizes gerais da política urbana conforme os princípios constitucionais, consolidando normas urbanísticas, fixando conceitos e articulando tais figuras. Dispõe a legislação acerca de diretrizes gerais de planejamento para o desenvolvimento das cidades, da fixação de padrões de produção, consumo e expansão urbana, compatíveis com limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica, entre outros aspectos a serem definidos no Plano Diretor (CHALHUB, 2021).

O Estatuto da Cidade introduziu instrumentos e mecanismos voltados a efetivar o princípio da função social da propriedade, a exemplo da concessão de direito real de uso ou de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, dentre vários outros, incluindo a operação urbana consorciada, que é o mecanismo por intermédio do qual o Poder Público municipal excepciona a legislação para requalificar normas de ocupação e uso do solo em certas áreas urbanas, nas quais exista interesse urbanístico relevante (CHALHUB, 2021).

Ocorre que o Plano Diretor, obrigatório apenas para cidades com mais de 20 mil habitantes, não se dirige somente a estruturar a urbe, como também a assegurar a fruição de condições basilares de vida e de convivência, concretizando, portanto, a ideia da cidade como uma comunidade sob a égide do ordenamento jurídico-constitucional. De acordo com o Art. 39 do Estatuto da Cidade, ao referido instrumento do Plano Diretor cabe indicar como o município irá se desenvolver e fixar estratégias e regras para que as atividades nele

desenvolvidas sejam capazes de traduzir as expectativas da população. Desse modo, é necessário assegurar o atendimento às suas necessidades de qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico, de maneira que se realce a inegável importância hoje destacada pelo Estatuto da Cidade, bem como a participação popular na constituição do instrumento (FORTINI, 2004).

Necessário observar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) é um efetivo instrumento de planejamento urbano que tem como objetivo orientar o desenvolvimento de um município ou região, de forma a garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Referido instrumento urbanístico traduz o complexo de normas legais e diretrizes técnicas voltadas ao desenvolvimento global e constante do município, sob aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local (MEIRELLES, 2021).

Nesse sentido, deve refletir as aspirações dos munícipes naquilo que concerne ao progresso do território municipal em seu conjunto cidade/campo, idealizando o essencial para a urbe. É instrumento técnico-legal que define os objetivos de cada municipalidade, orientando a atividade da administração e dos administrados (MEIRELLES, 2021). Deve ser elaborado de forma participativa, envolvendo a sociedade civil, Poder Público e setor privado, para garantir que as demandas e necessidades da população sejam consideradas na definição de estratégias e ações para o desenvolvimento da região.

Tal plano deve abranger todas as áreas urbanas e rurais da região, estabelecendo diretrizes e normas para o uso do solo, ocupação e parcelamento do solo, mobilidade urbana, infraestrutura, preservação ambiental, entre outros aspectos relevantes para o desenvolvimento integrado e sustentável. O PDDI é um importante instrumento para o planejamento de longo prazo nas cidades, garantindo que as decisões tomadas hoje levem em consideração as necessidades e expectativas das gerações futuras. Além disso, é fundamental para a gestão eficiente dos recursos públicos dos entes federados, uma vez que permite que o Poder Público planeje e priorize investimentos de forma estratégica pelos governos, em acordo com as necessidades da região.

2.2 A moradia digna e o direito à cidade

O direito fundamental à moradia digna deve ser concretizado de maneira adequada às políticas urbanas, inclusive aquelas expressamente determinadas por instrumentos internacionais e legais, corroborando, assim, o chamado *direito fundamental à cidade*, já que este é um dos objetivos da civilização atual. A cidade é compreendida como bem coletivo abrangente que acolhe pessoas, serviços públicos, infraestrutura, moradia, relações sociais e econômicas. É resultado da produção social constituída por bens materiais e imateriais, que conferem simbolismo e dão sentido próprio e valorizado por seus moradores (SANTOS, 2017).

Deveras, a cidade deve acolher a pessoa, tornar a vida de seus cidadãos mais agradável, transformando sua vida cotidiana numa forma aprazível, especialmente proporcionando trabalho, lazer e educação para toda a comunidade, já que o contrário poderá resultar em áreas degradadas e dominadas pelo crime. O uso do solo urbano precisa estar submetido à regulação que resista ao tratamento da terra somente como uma mercadoria, pois é condição essencial ao acesso à moradia, um direito fundamental, recepcionado na Constituição de 1988 como direito social (SANTOS, 2017).

Desse modo, a gestão do território urbano deve estar orientada para controlar o uso da terra em benefício da sociedade, visando a incluir grande parcela da população de baixa renda que, em decorrência disso, “não tem condições de aceder às áreas melhor servidas de infraestrutura urbana”. Tal controle faz-se possível a partir do manejo coerente e articulado dos instrumentos urbanísticos disponíveis, valorizando-se, por exemplo, a aplicação do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial, Territorial e Urbana) progressivo no tempo, assim como da arrecadação do imóvel em decorrência de abandono (SANTOS, 2017).

Ocorre que o direito à cidade não se resume à necessidade de cumprimento das disposições infraconstitucionais acerca das estruturas urbanas e de sua gestão administrativa, tributária, ambiental e registral, englobando, especialmente, a concretização da ideia de comunidade. Toda atividade humana é espacial e temporalmente determinada, compreendendo

todas as formas de relação entre homem e natureza, que se localizam no movimento da história como diversas formas de práticas socioespaciais (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

A produção do espaço, assim, é imanente à produção da sociedade, porém, no modo de produção capitalista a produção do espaço ganha especificidades, tornando-se não só condição de reprodução da vida, como também condição de reprodução do capital. A extensão do capitalismo como modo de produção tomou o espaço como sua condição de reprodução, tornando-o mercadoria. Uma sociedade dividida em classes sociais, cuja lógica é a da reprodução do capital, revela uma contradição fundamental da produção do espaço (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

A concretização dos vários fatores imperiosos à materialização da dignidade da pessoa humana no ambiente urbano levou à necessidade de se reconhecer um *direito fundamental à cidade* que, por sua vez, compreende a garantia da moradia digna a todos. Equivale, sim, ao direito à vida urbana, à habitação e à dignidade, sistematicamente, de maneira que necessita que seja pensada a cidade enquanto espaço de usufruto do cotidiano, bem como um “lugar de encontro”, até porque todos têm direito à cidade e de se assumirem cidadãos (JACOBI, 1986, p. 22).

A realização das possibilidades de convivência no ambiente urbano depende de uma perspectiva minimamente coletivista, que leve em consideração as necessidades e aspirações de todos aqueles que ocupam espaços de convivência nas cidades. Não é demais relembrar que “uma característica comum de quase todas as cidades – independentemente da localização, economia e grau de desenvolvimento – é que as pessoas que ainda utilizam o espaço da cidade em grande número são cada vez mais maltratadas” (GEHL, 2015, p. 3). Uma cidade suja, degradada, com ruas que não forneçam o mínimo de estrutura para os pedestres e que não possuam serviços básicos de Saúde, lazer, segurança e trabalho, infelizmente acaba se tornando palco de violência e desprezo pelos próprios munícipes.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, aprovada no Fórum Mundial Urbano de Barcelona de 2004, determinou outros requisitos para a moradia adequada, cuja efetivação é atribuída ao Estado, como a proporcionalidade dos custos de moradia à renda das pessoas e a garantia de prioridade a grupos

vulneráveis. No mesmo sentido, devem ser criados programas de subsídio e financiamento à aquisição de terras e imóveis; o direito de exigir a provisão imediata da moradia suficiente, independente e adequada; e a segurança da posse, por meio de instrumentos jurídicos que garantam proteção contra deslocamentos, desapropriação e despejos forçados e arbitrários (ONU, 2004). Por isso é que os conceitos interpretativos anteriormente tratados terminaram por ser incorporados, no que se relaciona ao ambiente urbano, a um chamado direito à cidade, que tem como uma de suas principais aspirações a concretização do direito humano à moradia adequada.

A ocupação ilegal de terrenos estatais ou privados ocorre, fundamentalmente, de maneira paulatina ou violenta, sobre assentamentos já existentes, geralmente em choças anexas a sítios, fazendas ou acampamentos de mineiros. Em qualquer caso, o proprietário do terreno tem uma relação particular com os ocupantes, razão pela qual, em princípio, não há interesse em desalojá-los, pois dá-se pouco valor ao terreno, diminuindo sua importância e o esforço que se está disposto a dedicar para conservá-lo (SOTO, 1987).

Ao longo do tempo, novos grupos que não têm relação com o proprietário se incorporam ao assentamento, pois têm parentes ali ou adquirem, alugam ou invadem o local, ocupando gradualmente o terreno adjacente a partir do assentamento original. O êxito dessas ocupações demanda uma massa crítica mínima, que ofereça aos povoadores certa capacidade de pressão e negociação para dissuadir o proprietário de recuperar seu imóvel. Já na invasão violenta, não há vinculação prévia entre os povoadores e o proprietário do terreno (SOTO, 1987).

Destarte, a crise fundiária urbana não se abate somente sobre as cidades brasileiras, mas prejudica grandemente boa parte dos países, de maneira que a temática foi tratada por uma infinidade de diplomas internacionais, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, conforme abordado. O mais curioso é saber que tramita há anos no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 285, de 2008, a “PEC da Habitação”, parada desde 2015 no Congresso Nacional e que deveria promover medida concreta no sentido de se efetivar esse direito tão fundamental para as famílias que têm na moradia a base para uma vida digna (CONTI, 2019).

A PEC da Habitação prevê a inclusão de artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e se fundamenta em instrumentos financeiros para viabilizar a eliminação do déficit habitacional, com a destinação mínima de recursos orçamentários aos fundos de habitação de interesse social por todos os entes da federação. Não se pode adiantar que seja a medida mais adequada e capaz de resolver os problemas, pois como já foi escrito anteriormente neste mesmo espaço, as “vinculações” são instrumentos que, “por si só, pouco representam em termos de melhoria da qualidade do gasto público” e aumento na eficácia de políticas públicas (CONTI, 2019, p. 76).

A intervenção estatal no sentido da promoção do direito à moradia é vital, especialmente no contexto de desigualdade que caracteriza o Brasil, país de dimensões continentais, não apenas no que concerne à aquisição de uma moradia, como também à sua regularização jurídica, econômica, ambiental, social e registral. Desse modo, não se encontra restrito aos espaços maciçamente urbanizados, abrangendo também o amplo acesso aos mecanismos citadinos nos espaços habitáveis, voltando-se, portanto, a todos os cidadãos, residentes dos espaços maciçamente urbanizados, rurais ou semirrurais. Trata-se de um direito de titularidade universal, voltando-se a todos aqueles que se encontram sob a esfera das cidades brasileiras, de maneira que toda pessoa, habitante de espaço rural, semirrural ou amplamente urbanizado, tem direito de acesso aos mecanismos assegurados pelo direito fundamental à cidade (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 377).

Tais mecanismos compreendem, assim, o acesso ao saneamento básico, à assistência médica e à escola próxima à residência que, portanto, não devem ser privilégio das pessoas cujas residências se encontram em espaços considerados “urbanos e regulares”, pois o direito à cidade pertence a todos, indistintamente (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 378). Demonstra-se, portanto, que especialmente por se tratar de um direito fundamental, deve ser interpretado e principalmente concretizado em direção à sua maximização, compreendendo, nesse mesmo sentido, uma infinidade de outras garantias das quais depende a moradia digna e o asseguramento da existência. Cumpre-se o referido princípio se a cidade proporciona aos seus habitantes os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e quando garante a todos um piso vital mínimo, que compreende os direitos sociais fixados pelo

Art. 6.º da Constituição de 1988 (FIORILLO, 2017). Em decorrência disso é que se faz indispensável a formulação e a concretização de políticas públicas dirigidas à concretização do direito fundamental à cidade, inclusive naquilo que se relaciona à moradia digna e de seus diversos consectários.

Várias vezes menciona-se que a economia urbana não se encontrava preparada para acolher uma grande quantidade de migrantes, responsabilizados não somente pelo seu próprio empobrecimento, como também pela decadência dos próprios centros urbanos (SANTOS, 2013). Mas é responsabilidade do Estado cuidar de toda a sociedade brasileira, não apenas uma ou outra camada, seja com o fornecimento de itens básicos, como saúde e educação, segurança pública, mas também a moradia, saneamento básico e possibilidade de desenvolvimento social para crianças, adolescentes e jovens.

A civilização ocidental não tem respeitado a dignidade dos corpos humanos e sua diversidade. A privação sensorial à qual as pessoas estão condenadas pelos projetos arquitetônicos mais modernos, a passividade, a monotonia e o cerceamento tátil afligem o meio ambiente urbano. A referida carência de sentidos tornou-se ainda mais nítida modernamente, período no qual tanto se privilegiam as sensações do corpo e a liberdade de movimentos. Os projetos, os urbanistas e os arquitetos modernos tinham, de alguma forma, certa conexão com o corpo humano (SENNETT, 2020).

A formulação e a implementação das políticas públicas voltadas à concretização do direito fundamental à cidade, especialmente naquilo que se relaciona à moradia digna, devem partir da compreensão acerca da existência e da profundidade da crise fundiária brasileira. Apesar de não existir estimativa precisa do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, clandestinos e outras formas de assentamentos informais, “o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira” (ROLNIK, 2006, p. 199).

Os mercados informais e populares aumentaram o número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais, todavia, de forma pontual e, geralmente, incompleta, sem portanto remover diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas, que separam assentamentos e cidade formal. Tais fatores acabam por repercutir na inserção política dos moradores: “[...] boa

parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como ‘boas práticas’, mas dificilmente se constituem em ‘boas políticas’ no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo” (ROLNIK, 2006, p. 204).

O desafio de “implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas” é elemento fundamental para “enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização”. Para tanto, faz-se necessário “mudar a agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda” (ROLNIK, 2006, p. 204).

Portanto, cada vez mais o Brasil se vê envolvido com a cidade informal, ou seja, o que deveria ser uma exceção acaba sendo uma regra, pois a compra e venda de imóveis é negócio jurídico peculiar e com muitos empecilhos legais, gerando custos e burocracia perante a administração pública. Portanto, em regra, os contratos são celebrados, inicialmente, pela promessa de compra e venda, que é pacto preliminar, por intermédio da qual se comprometem a celebrar contrato definitivo, por meio de escritura pública. No primeiro, existe a obrigação de contratar e, no segundo, pactuam-se as prestações próprias do contrato principal que, geralmente, acaba por ser celebrado entre as partes no pagamento integral das obrigações do adquirente. A partir daí, resta aberto o caminho para o ato translativo do domínio (BORGES, 2023).

A indignidade do ser humano jogado para ter uma moradia nas periferias, sem acesso mínimo a qualquer forma de acesso a políticas públicas urbanas, como acesso à educação, ou mesmo evidenciando a sensação de segurança pública em áreas dominadas muitas vezes pelo tráfico de drogas, acaba resultando na barbárie, que é parte da sociedade urbana, composta pelo homem destituído de sua identidade, imerso em uma prática socioespacial permeada por interditos e normas, marcada por apropriações privadas e confrontada pela miséria vivida pelo corpo (CARLOS, 2020a).

Trata-se de sinais da existência de forças mutiladoras do sujeito. Tal condição se revela nas formas segregadoras por meio das quais se manifesta na vida, concretizando-a. A criação do tempo longo realiza, por sua vez, uma história acumulada. Permite-se esclarecer as condições de sua reprodução nos

planos políticos e econômico, em detrimento do social. Centraliza-se a produção do espaço como elemento central no mundo moderno, do ponto de vista da acumulação do capital e da reprodução das relações sociais (CARLOS, 2020a).

Efetiva-se, dessa mesma forma, a urbanização, entretanto, sob condições históricas e determinadas pelo conjunto de ações produtoras da sociedade na totalidade. A sociedade contemporânea faz-se dominada pela economia (CARLOS, 2020a). O direito à cidade, em decorrência de seu cariz fundamental, é caracterizado, especialmente, por sua universalidade, de maneira que não é titularizado apenas pelos habitantes das grandes cidades, podendo ser, dessa forma, demandado por qualquer cidadão, como efetivação de seu direito existencial.

As ocupações irregulares constituíram comunidades inteiras, com dinâmicas próprias e tradições específicas, de maneira que sua desconstituição, além de evidentemente prejudicar o direito fundamental à moradia, é capaz de destruir as relações interpessoais e comunitárias que foram constituídas durante décadas. Todo ser humano precisa de um espaço físico com adequações para assegurar a sua dignidade e o pleno exercício de seus direitos humanos, um local para a intimidade e para o restabelecimento das forças exauridas durante o seu dia (MACEDO, 2020). Destarte, toda pessoa, mesmo que moradora de rua, acredita que aquele, por pior que seja, é um lar, um pequeno espaço territorial que serve ao menos para dormir, ver o movimento dos pedestres, solicitar esmolas e seguir para o próximo dia.

Os interesses das pessoas podem ter conteúdo existencial ou patrimonial. O sentido atual de consideração da pessoa humana necessita que se constitua no exato inverso do que fora na Modernidade, que moldava o sujeito de maneira a servir a certos interesses sociais com base no patrimônio. O Direito Civil, na legalidade constitucional, busca realizar, de maneira concreta, as satisfações da vida da pessoa, como grupo social ou pessoa individualmente considerada. As generalizações e as pretensões de totalidade ficam excluídas do intuito de uma aplicação constitucional substantiva (SILVA, 2018).

Destarte, o objetivo principal do Direito Civil é regulamentar as relações jurídicas entre indivíduos, visando à proteção dos direitos e interesses dos

envolvidos. Assim, o Direito Civil abrange diversos temas relacionados à vida das pessoas, pessoas naturais, pessoas jurídicas, a família, as sucessões, os contratos, as obrigações, dentre outros.

Portanto, o Direito Civil busca concretizar as satisfações da vida da pessoa, proporcionando-lhe a segurança jurídica necessária para exercer seus direitos e garantindo a proteção de sua dignidade e liberdade. Além disso, o Direito Civil também busca promover a justiça social e a igualdade entre os cidadãos, assegurando que todos tenham acesso às mesmas oportunidades e proteções legais.

A propriedade e o contrato devem ter como finalidade a concretização das realidades que envolvam as pretensões que compõem as atividades jurídicas, com prevalência da justiça na consideração do caso concreto, cujos fundamentos estão nos conteúdos de dignidade humana, solidariedade e boa-fé. O direito de propriedade deve ser considerado acesso constitucionalmente assegurado, a partir dos referidos princípios, cabendo ao intérprete considerar, a partir deles, as intencionalidades do contrato como suficientes à interpretação de que a propriedade sem registro é possível (SILVA, 2018).

Ocorre que, apesar da gigantesca instrumentalização jurídica voltada à estruturação das cidades, partida da Constituição de 1988 e especificada, notadamente, por intermédio do Estatuto da Cidade, a indústria da construção civil enfrentou e enfrenta consecutivas crises econômicas, inviabilizando muitos projetos essenciais. *Prima facie*, imperioso esclarecer que a concretização do direito fundamental à moradia não depende somente da aquisição ou da locação de um imóvel residencial, tendo em vista a necessidade de se manter a ideia de cidade como comunidade, uma rede de movimentos sociais para uma vida em comum, em benefício de todos.

No mesmo sentido, o desenvolvimento urbano informal não está restrito às grandes cidades, pois atualmente verifica-se também em cidades de portes médio e pequeno novos processos de ocupação informal e novas variações de velhos processos, em áreas públicas e privadas (FERNANDES, 2006). De fato, o desenvolvimento urbano informal não está restrito apenas às grandes cidades, pois tal fenômeno pode ocorrer em diferentes tamanhos e tipos de assentamentos, incluindo cidades pequenas, vilas, áreas rurais e periurbanas. Em diversas situações, o desenvolvimento urbano informal em áreas rurais

pode ser impulsionado pela falta de acesso a serviços básicos, como água, saneamento e eletricidade, bem como pela carência de políticas públicas adequadas para o desenvolvimento dessas regiões. Além disso, a migração do campo para a cidade também pode contribuir para a expansão de assentamentos informais em áreas rurais próximas às cidades.

Torna-se imprescindível que as políticas públicas de desenvolvimento urbano considerem a realidade e as necessidades específicas de cada região, incluindo as áreas rurais, de forma a promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo em todo o território. O planejamento e a gestão adequados dos recursos públicos e dos assentamentos informais são fundamentais para garantir a qualidade de vida e a segurança das comunidades, bem como para promover a inclusão social e a redução das desigualdades. No mesmo sentido, tem se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia, não uma exceção, deixando, portanto, de ser um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou mesmo um de seus aspectos (FERNANDES, 2006, p. 50). O fato de se ter um teto sobre a cabeça, como abordado, não equivale à concretização suficiente do direito fundamental à moradia digna. Mais do que isso, com o fortalecimento dos incorporadores imobiliários no país, passaram a surgir contratos de aquisição caracterizados por cláusulas leoninas e juros acima dos marcos legais.

O modelo de financiamento habitacional que vigorava no período militar era totalmente centralizado no extinto Banco Nacional de Habitação, que direcionava recursos para camadas médias, que avaliava o nível de renda como critério de acesso ao crédito. Criado em 1964 como uma autarquia federal para promover a política habitacional no país, o BNH tinha como objetivo principal fornecer recursos financeiros para a construção de moradias populares, além de conceder empréstimos a empresas e pessoas físicas para a aquisição de imóveis (COSTA, 2006, p. 68).

O modelo de financiamento habitacional adotado pelo BNH era baseado em recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que foi criado em 1966 como uma forma de proteger os trabalhadores demitidos sem justa causa. Os recursos do FGTS eram canalizados para o BNH, que os utilizava para financiar a construção de moradias populares e a aquisição de imóveis pelos trabalhadores. Tal modelo de financiamento

habitacional centralizado no BNH acabou por gerar vários problemas, como a concentração de poder nas mãos do Estado e a falta de estímulo à participação da iniciativa privada no setor. Além disso, o BNH também enfrentou problemas de corrupção e má gestão, o que acabou por comprometer a efetividade da política habitacional do governo (COSTA, 2006).

Em decorrência dos requisitos de aceitação das propostas de financiamento, referida sistemática terminava por excluir todas as pessoas cujas rendas comprovadas não alcançavam os três salários-mínimos, bem como os trabalhadores informais, relegando seus direitos essenciais à moradia. Em decorrência da falta de possibilidade de acesso a crédito de habitação, o mercado imobiliário passou a favorecer a especulação da terra urbana, a concentração de riqueza também, o déficit habitacional da população de baixa renda e, ao mesmo tempo, unidades domiciliares urbanas desocupadas (COSTA, 2006).

Desse modo, a sistemática de financiamento da construção civil voltada à moradia nas cidades apresenta graves e fulcrais problemas, desde sua estruturação primordial no Brasil, especialmente em decorrência de, muitas vezes, excluir a população com menores condições financeiras – justamente a que mais precisa. Os sistemas de financiamento da construção civil no Brasil foram responsáveis por aplacar a crise fundiária brasileira naquilo que se relaciona à obtenção de moradias, sem, entretanto, serem capazes de solucionar totalmente o problema.

A compreensão acerca dos fatores que impediram os sistemas de financiamento da construção civil de solucionarem o problema da habitação no Brasil é essencial para que seja possível formular políticas públicas que possam, efetivamente, concretizar o direito fundamental à moradia digna. A primeira grande sistematização relacionada ao financiamento da construção civil dirigida à moradia nas cidades foi o Sistema Financeiro da Habitação, surgido especificamente na década de 1960 e dirigindo-se, primordialmente, a possibilitar a aquisição de casas próprias.

O SFH foi instituído pela Lei 4.380, de 1964, que também criou a correção monetária nos contratos imobiliários, o Banco Nacional da Habitação e as Sociedades de Créditos Imobiliários, voltando-se ao interesse social em favor dos cidadãos de menor poder aquisitivo. No mesmo contexto,

apresentava a garantia de que os valores emprestados aos mutuários retornariam aos cofres públicos, na forma das prestações, devidamente corrigidas, permitindo, de tal maneira, a efetivação de novos financiamentos (PUGA, 1998). Tratou-se, portanto, de uma iniciativa inovadora, juridicamente adequada, economicamente promissora e surgida de intentos nobres e que, efetivamente, foi capaz de possibilitar a aquisição de moradias a uma grande percentagem da população brasileira.

O SFH exerceria papel importante na legislação, fiscalização e implementação da política habitacional, por meio do encadeamento de ações estratégicas e de alternativas voltadas à canalização da poupança interna em financiamentos para produção e comercialização de unidades habitacionais. Foi um modelo bem concebido, propiciando crédito habitacional a mais de seis milhões de brasileiros. Ocorre que, em meados da década de 1980, o SFH passou a viver crises complexas e sucessivas, decorrentes, em especial, da deterioração da economia nacional (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007).

Parte da população ficou sem emprego, experimentando progressivamente dificuldades de arcar com o pagamento das prestações de financiamentos habitacionais. Em 1985, as prestações dos contratos habitacionais contaram com um enorme reajuste de 112%. Em 1986, a economia brasileira, sob a égide do Plano Cruzado, adotou o mecanismo de conversão da moeda. Para o cálculo de prestações habitacionais, considerou a média das 12 últimas prestações, desprezando o histórico do contrato. Após, implementou-se o congelamento das prestações por mais 12 meses. Em 1987 o Brasil viveu o Plano Bresser, que adotou a conversão de prestações habitacionais pela Unidade de Referência de Preços (URP). Novo congelamento foi trazido, em 1990, pelo Plano Collor (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007).

O Plano Bresser foi implementado durante o governo do presidente José Sarney, como uma tentativa de combater a inflação que assolava o país na época, sendo que tal plano previa a conversão de prestações habitacionais pela Unidade de Referência de Preços, uma medida que visava a reajustar os valores das prestações de acordo com a inflação. Essa conversão de prestações habitacionais pela URP acabou gerando uma grande polêmica, pois muitas pessoas que haviam contratado empréstimos habitacionais antes do

Plano Bresser se viram obrigadas a pagar prestações muito mais altas, em um curto período de tempo (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007).

Pós-constituição de 1988 houve o Plano Collor, implementado em 1990, que teve como objetivo combater a inflação por meio de medidas de estabilização econômica, incluindo o congelamento de preços e salários. Essa medida afetou diretamente o setor habitacional, pois o valor dos imóveis ficou congelado e não podia ser reajustado de acordo com a inflação. O congelamento de preços e salários do Plano Collor acabou gerando uma forte recessão na economia brasileira, prejudicando ainda mais o setor habitacional. De outro giro, muitas pessoas que haviam contratado empréstimos habitacionais antes do Plano Collor se viram obrigadas a pagar prestações muito mais altas, em um curto período de tempo, quando o congelamento foi suspenso (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007).

Esses dois planos tiveram um impacto significativo no setor habitacional brasileiro, afetando principalmente aqueles que haviam contratado empréstimos habitacionais antes de sua implementação. Tais ocorrências impactaram o desenvolvimento dos contratos habitacionais e a vida dos seus titulares, gerado saldos devedores consideráveis, desequilibrando financeiramente os contratos, tornando, muitas vezes, o valor de mercado do imóvel inferior ao da dívida junto aos agentes financeiros (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007).

Desse modo, em que pese as fundadas expectativas depositadas no SFH quanto à facilitação da aquisição de casas próprias, as consecutivas crises econômicas e a tentativa de sua solução por intermédio de vários planos econômicos, o sistema não bastou para resolver a crise fundiária urbana brasileira. Vale dizer que o Sistema Financeiro da Habitação era concretizado, especialmente, por intermédio das ações do Banco Nacional da Habitação, que também fazia as vezes de entidade fiscalizadora dos financiamentos quanto à sua concessão e ao recebimento dos valores correspondentes (BONDUKI, 2004).

Em 1946 o governo Dutra tentou criar a Fundação da Casa Popular, centralizando recursos e gestão, porém, sofrendo fortíssima oposição do empresariado da construção civil, partidos políticos dos e do Movimento Unificado dos Servidores da Previdência (MUSP) (BONDUKI, 2004). Além

disso, encontrava resistência de sindicatos, entidades profissionais e comunistas. Entre o fim do Estado Novo e a criação do Banco Nacional de Habitação, regionalizou-se e estadualizou-se a questão habitacional, tornando-a instrumento para assegurar apoio eleitoral (BONDUKI, 2004).

Demonstra-se, portanto, que o BNH não foi um instrumento apto para suprir a falta de moradia para a população mais carente, de maneira que foi necessário formular e implantar políticas de habitação, que, entretanto, não foram capazes de conter a utilização e a construção irregular. A fragilidade das políticas habitacionais terminou por não ser capaz de conter as ocupações e construções irregulares e de prover moradia às camadas mais pobres da população, corroborando a ineficiência endêmica dos referidos programas.

Com o fim do Banco Nacional de Habitação em 1986 e a criação do Sistema Financeiro de Habitação, o modelo de financiamento habitacional no Brasil passou por uma série de mudanças. Entre elas estava a limitação do valor dos imóveis que poderiam ser financiados por intermédio do SFH, voltado principalmente para a habitação popular, cujos recursos eram destinados à construção e aquisição de imóveis de até determinado valor, pois o objetivo seria incentivar o acesso à moradia para a população de baixa renda.

No entanto, com a evolução do mercado imobiliário e a valorização dos imóveis, o SFH acabou se tornando insuficiente para atender à demanda por financiamentos de imóveis de valores mais altos, surgindo em 1997 o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que passou a financiar imóveis cujos valores ultrapassavam os limites do SFH. O SFI funciona de forma mais flexível que o SFH, permitindo que os bancos oferecessem uma variedade maior de produtos e serviços de crédito imobiliário, além de conceder mais autonomia na concessão de empréstimos para imóveis de valores mais altos, que geralmente são destinados a uma parcela da população com maior poder aquisitivo.

Notável, portanto, que o SFI, assim como o SFH, não foi capaz de prover moradia para a população mais pobre, que é a maior parte da população brasileira, centrando-se, portanto, no financiamento dirigido à construção de habitações para a classe média, privilegiando, dessa forma, o mercado imobiliário. Já na época existam críticas quanto a se colocar as famílias nas periferias das cidades. Na década de 1990, a ação do governo federal no que se relaciona ao acesso à moradia foi significativa, especialmente

no período posterior à extinção do Banco Nacional da Habitação (COSTA, 2006).

Referida situação fez com que a Caixa Econômica Federal, empresa pública da União, assumisse o financiamento da habitação para segmentos econômicos mais populares, mantendo, no entanto, a avaliação da renda individual e familiar como um dos requisitos de acesso ao crédito (COSTA, 2006). Desse modo, ao mesmo tempo em que se buscou instalar um amplo mercado habitacional no Brasil, subsidiado pelo Estado, instituições responsáveis pela disponibilização de recursos voltados à construção passaram a demandar garantias superiores às aquelas que a média dos brasileiros poderia fornecer.

Vale mencionar que neste cenário o quadro de informalidade no âmbito da construção civil resultou na imediata crise no contexto do setor imobiliário privado, bem como a inefetividade dos programas habitacionais públicos. Há também a informalidade na construção civil, que se refere basicamente à realização de atividades sem registro formal, sem cumprimento de normas de segurança, sem recolhimento de impostos e titularidade dominial no Registro de Imóveis, dentre outras questões. Quando essa prática é recorrente, pode levar a um aumento de riscos para os trabalhadores e a população em geral, além de causar prejuízos econômicos e sociais.

Destarte, no contexto do setor imobiliário privado, a informalidade pode afetar, de maneira direta, a qualidade das construções, uma vez que as empresas que atuam dessa forma podem não ter a capacidade técnica e financeira para realizar as obras de acordo com as normas e padrões de qualidade estabelecidos. Outrossim, a informalidade pode levar a uma situação de concorrência desleal, com empresas informais oferecendo preços mais baixos e, muitas vezes, colocando em risco a segurança das pessoas e dos trabalhadores da construção civil.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído pela Lei 11.977, em 7 de julho de 2009, cuja finalidade é incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. Atualmente tal programa foi reinstituído pela Medida Provisória 1.162/2023. A restrição das políticas ligadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e as ações de

urbanização de assentamentos precários fortaleceu a consolidação do Programa como a principal política pública de provisão de moradias no país (MENEZES, 2014).

Representou, portanto, um avanço no que concerne à inclusão da faixa de baixa renda na alocação de recursos, ao contrário do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que dificultava o alcance da política pública aos estratos populares (MENEZES, 2014).

Ocorre que, posteriormente, terminaram por ser incluídas faixas de renda correspondentes à classe média, em decorrência do protagonismo empresarial na elaboração e na implementação do Programa, voltado à ampliação dos estratos de renda para além de três salários-mínimos (MENEZES, 2014). Além de passar a incluir a classe média, o Programa Minha Casa, Minha Vida, nos anos posteriores, passou a apresentar consecutivas crises e modificações pontuais que, entretanto, não foram capazes de solucionar a crise habitacional brasileira.

2.3 A produção da cidade informal

A falta de políticas públicas urbanas adequadas, aliada à crise fundiária urbana brasileira, bem como às intempéries da construção civil, levou à bancarrota uma séria infinidade de empresas e fez o mercado ruir, ocasionando dificuldades para todo o sistema. Tal situação é parcialmente responsável pelo quadro atual, caracterizado por aquilo que se tem denominado de *déficit habitacional*.

Destarte, a crise da construção civil, unida à inadimplência e à ocupação irregular e ilegal de áreas urbanas, comprometeu grandemente a produção de estruturas imobiliárias voltadas à habitação, conseqüentemente, prejudicando a própria concretização do direito à moradia. E veja-se que no preâmbulo da CF/88 se assegura que o Brasil é um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como

valores supremos. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88) é um postulado constitucional e não há como se reconhecer presente àqueles que vivem em habitações precárias e sem as mínimas condições de segurança e higiene, pois este é um direito fundamental de segunda dimensão que exige prestações positivas do Estado para que se torne real e seja efetivamente exercido (CONTI, 2019).

A produção privada de moradias é uma importante área de aplicação do capital, assim como é um mercado no qual existe, ainda que parcialmente, a ausência de moradias para todos os gostos e bolsos. Tal situação se tornou especialmente interessante para o morador de renda baixa e incerta. Da mesma forma que o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega às pessoas pobres a possibilidade de habitar o mesmo espaço no qual residem aqueles que podem pagar, fazendo surgir uma demanda economicamente inviável, contudo, socialmente inegável (SINGER, 2017).

Dessa contradição é que surge a denominada “habitação social”, tendo em vista que os mercados de trabalho e de locação imobiliária não se comunicam, pois os salários pagos aos trabalhadores não permitem alugar uma moradia “legal”, que ofereceria condições mínimas de habitabilidade. O capital privado produz moradias abaixo do padrão mínimo, entretanto, compatíveis com seu poder aquisitivo, fazendo com que o problema continue, porém, sendo-lhe dada a mesma solução, apesar do oferecimento de alternativas governamentais (SINGER, 2017). Em decorrência dessa inexorável situação, se relaciona ao número de pessoas que residem em moradias que não cumprem os pressupostos relacionados à habitação adequada e àquelas que se encontram em situação de inadequação ao referido direito é que terminou por surgir o conceito de *déficit habitacional*.

Trata-se de conceito compatível com a memória discursiva que pensa em enfrentar o problema da falta de habitação com a reposição do estoque de unidades e a promoção da transferência da propriedade privada, e tem sido a anatomia do discurso que possibilita dialogar com a falta ou precariedade da moradia. Longe de ser um dado estatístico isolado, é importante indicador material a partir do qual as demandas fundiárias devem ser pensadas, apesar de ser uma noção cujas escolhas dependem historicamente do discurso de que

o problema da falta de moradia se resolve com a produção de mais casas. Limita-se, portanto, “à superfície de emergência de uma política habitacional historicamente condicionada ao valor de troca”, dependente do mercado de produção e venda de imóveis por subsídio governamental, sem considerar outras soluções habitacionais, como sistemas comunitários de regularização e autogestão (GUSTIN; TAVARES, 2021, p. 2056).

Essa questão é, entretanto, um tipo específico de produção de dados que pode auxiliar na investigação da capacidade da política habitacional em oferecer enfrentamento à altura da realidade que alija dos processos de compra da casa própria e mostra que o Estado é incapaz de materializar o direito à moradia. Os números crescentemente deficitários apresentados no panorama da rápida urbanização do país demonstram que a dinâmica do paradigma de produção de moradia “segue se construindo com base em um forte processo de disputa pela ocupação adequada do solo” (GUSTIN; TAVARES, 2021, p. 2057).

O resultado prático desse processo é a crescente submissão do lado mais frágil das contendas fundiárias a constantes processos de exclusão socioespacial e, conseqüentemente, a produção retroalimentada de ainda mais situações de precariedade. Então começam as invasões e, escolhido o terreno, o núcleo conscientiza os interessados de que invadir coletivamente é melhor do que individualmente. Reúne a massa crítica necessária para conseguir área de tamanho suficiente que permita reduzir a possibilidade de invasão policial e evitar a “reinvásão” por outros indivíduos (SOTO, 1987, p. 54).

É preciso estabelecer, entretanto, a diferença entre a ocupação irregular e a ilegal. As ocupações irregulares ocorrem quando pessoas tomam posse de áreas públicas ou privadas sem autorização. As ilegais se dão por meio da construção de moradias sem obediência a normas técnicas e legais de urbanismo e segurança. Quanto a ambas as hipóteses, as ocupações geralmente são realizadas por pessoas que não têm condições financeiras para adquirir moradias em locais legalizados, ou que não conseguem acesso a programas habitacionais do governo.

As invasões de áreas para ocupações irregulares têm, entretanto, diversos impactos negativos, como a falta de infraestrutura básica como água, energia e esgoto, a insegurança habitacional e a precariedade das condições

de vida. Muitas vezes tais ocupações ocorrem em áreas de preservação ambiental, bem como são capazes de ocasionar grave risco de deslizamentos ou enchentes, colocando em risco a vida das pessoas que moram nessas regiões.

A União tem programas habitacionais que buscam atender a população de baixa renda, como o já mencionado Minha Casa Minha Vida, mas o déficit habitacional no país é gigantesco, levando as pessoas, precipuamente em grandes cidades, a ocuparem áreas ilegalmente em busca de moradia, problema concernente às invasões de áreas para ocupações irregulares deve ser enfrentado de forma integrada e com a participação de diversos setores da sociedade, incluindo o governo, a sociedade civil e a iniciativa privada.

É imprescindível que políticas públicas efetivas possibilitem o acesso à moradia digna, mas também é preciso garantir o cumprimento das leis e a regularização das áreas ocupadas ilegalmente, para garantir a segurança e a qualidade de vida das pessoas envolvidas em tais núcleos urbanos. Deveras, nas ocupações irregulares contratam-se profissionais para legitimar a invasão e juntam-se quantias necessárias para a invasão, que passa a ser realizada, geralmente, à noite ou de madrugada, em uma data preestabelecida que, geralmente, coincide com alguma efeméride cívica (SOTO, 1987).

Esta é a realidade de uma cidade informal, as pessoas vão chegando aos poucos ao terreno urbano, invadem, constroem barracos inicialmente, instalam suas famílias (geralmente com crianças e adolescentes) e ali, por longos anos ou décadas, o Poder Público sequer se apresenta com políticas públicas mínimas de saúde e educação, já que a ocupação é irregular e a lei só permite investimentos em terrenos legalizados. Isso é um ciclo interminável.

Resulta então da dinâmica social na qual as populações empobrecidas são afastadas dos processos de aquisição de moradia por meio de compra e venda da casa própria e vão sendo empurradas a autoproduzir seus próprios territórios e moradias, muitas vezes edificadas em terrenos alheios ou impróprios à habitação (GUSTIN; TAVARES, 2021). Referida situação comprova a necessidade de políticas alternativas e urgentes ao fomento estatal à aquisição da casa própria, bem como demonstra o papel da crise fundiária para o surgimento e a manutenção do déficit habitacional brasileiro que, por sua vez, compromete o chamado *direito à cidade*.

A crescente valorização imobiliária de áreas de ocupação mais antigas excluiu os mais pobres de se assentarem em tais regiões, que apresentavam melhores condições de vida. O volume de migrantes forçava um assentamento cada vez mais distante das áreas centrais e mais economicamente dinâmicas (CRUZ, 2019). Tais condições foram agravadas pela incapacidade estatal de colocar em prática políticas habitacionais eficazes e inclusivas que contemplassem meios alternativos de acesso à moradia pela população de baixa renda, em áreas bem localizadas e materialmente assistidas (CRUZ, 2019).

Observa-se, portanto, um modelo de desenvolvimento próprio, no qual a população carente continua a ser empurrada rumo às áreas mais distantes dos centros econômicos, enquanto o mercado imobiliário continua a explorar as regiões centrais. Dessa forma, a intervenção estatal no sentido da promoção do direito à moradia é algo absolutamente indispensável, especialmente no contexto de desigualdade que caracteriza o Brasil, não apenas no que concerne à aquisição de uma moradia, como também à sua regularização jurídica, econômica, social e registral.

A descontinuidade das ações governamentais essencialmente da União, a redução de investimentos, a fragilidade ou ausência de políticas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo quanto aos instrumentos de intervenção urbana contribuem gravemente para manter conflituoso e desigual o quadro urbano (CHAFFUN, 1996). Tais programas restam, contudo, submetidos a questões políticas e, especialmente, à concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de maneira que sequer a redemocratização foi capaz de concretizar os sistemas financeiros habitacionais, dada a ausência de continuidade do serviço essencial.

Desse modo, a confrontação exitosa desse fenômeno necessita de políticas preventivas e curativas, dirigidas à democratização das condições de acesso ao solo com serviços em áreas urbanas. Estabelece-se até um falso conflito entre moradia social e preservação ambiental (FERNANDES, 2006).

Grande parte dos problemas resultantes da crise fundiária brasileira poderia ser resolvida, ao menos parcialmente, pela difusão da utilização dos diversos procedimentos jurídico-registrais dirigidos à concretização de políticas

públicas voltadas à regularização fundiária. Em várias cidades brasileiras há mais imóveis vazios do que pessoas que não têm onde morar. Não se trata de um problema de espaço, mas sim de concentração de riqueza, especulação financeira e desigualdade social, porém, a implementação de instrumentos jurídicos para sua concretização tem sido tímida (SILVA, 2021).

No Brasil, a distribuição de renda é totalmente desigual, com uma parcela significativa da população vivendo em condições precárias e com dificuldades para acessar serviços básicos, como saúde, educação e moradia digna. Ademais, existe uma vasta especulação imobiliária, na qual a terra é compreendida como uma mercadoria que pode ser comprada e vendida para gerar lucros. Tal lógica de mercado, aliada à falta de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à moradia, acaba gerando uma pressão crescente sobre as áreas disponíveis para ocupação, levando muitas pessoas a ocuparem áreas de forma irregular nas periferias das cidades. De outro lado, muitas vezes as áreas ocupadas são valorizadas após a ocupação, o que acaba por gerar mais especulação e aumentar os conflitos na região, inclusive por intermédio da utilização do tráfico de drogas para o controle da segurança e também milicianos, que inclusive impõem serviços aos moradores do local.

Torna-se imprescindível que o Poder Público atue de forma a garantir a justiça social e a distribuição equitativa dos recursos, implementando políticas públicas que atendam às necessidades da população e garantam o acesso à moradia digna, regularizando áreas ocupadas de forma irregular e implementando políticas de reforma agrária e de urbanização que priorizem a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

Somando-se a essa situação, os incorporadores imobiliários produzem moradias para aqueles que são capazes de pagar os altos preços ditados pelo mercado especulativo, preocupando-se com a lucratividade de seus empreendimentos e não com a construção de moradias sociais. Mais do que isso, o setor imobiliário passou a despertar o interesse dos especuladores do mercado financeiro, criando-se fundos de investimento imobiliários. Tal situação passou a demandar um aumento na margem de lucro dos investidores, comprometendo ainda mais a construção de moradias populares.

Isso não é novidade, pois a “cousa de si” é antiga, podendo ser enraizada nas melhores tradições romanas. Em suas origens, os habitantes do

Septimontium e do Lácio são predominantemente pastores. Dessa forma, nos primórdios da *Urbs*, o problema do solo praticamente não surge. Apesar de não haver acordo quanto ao primitivo regime fundiário latino, o que as fontes mostram é que, em Roma, a terra sempre foi encarada como o “valor maior”. O solo itálico é *res Mancipi*, predominando o sistema da pequena propriedade (PORTO, 1965, p. 30).

Deveras, no país, esse quadro de informalidade e desordenação na construção civil teve como resultado imediato uma crise no setor imobiliário privado e a demonstração da inefetividade dos programas habitacionais públicos, a exemplo do extinto Banco Nacional da Habitação, ou até mesmo, atualmente, da CEF. Neste viés, verifica-se que o processo de urbanização brasileira, em face de tais dificuldades imobiliárias e também de funcionamento do próprio Estado, foi extremamente marcada pela irregularidade fundiária, ou seja, uma falta de política pública espacial para as cidades.

No processo de urbanização em razão do déficit de moradias brasileiras, constata-se que o tema de regularização é muito relevante; principal conquista da Constituição de 1988, dado o seu caráter essencial de primazia dos municípios nas políticas públicas urbanas, mas que infelizmente ainda não conseguiu superar situações mínimas, como a construção de moradias com financiamento estatal para a população. A inclusão do direito à moradia no Art. 6º da Constituição de 1988 deu-se em 2000, por meio da Emenda Constitucional 26. Ocorre que não desperta tanto a atenção da literatura constitucional como outros, a exemplo da saúde e da educação (SILVA, 2021).

A efetivação do direito à moradia no Brasil ainda é um desafio, e muitas vezes esse direito é violado de forma sistemática, especialmente para as populações mais vulneráveis e marginalizadas, ocasionado por uma série de obstáculos políticos, econômicos e sociais que dificultam a implementação de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à moradia. No entanto, é importante destacar que o direito à moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Brasileira e deve ser garantido pelo Estado brasileiro. É responsabilidade do Estado garantir condições dignas de moradia para todos os cidadãos, por meio de políticas públicas que promovam o acesso à terra, à saúde, à infraestrutura urbana, à segurança habitacional e à regularização fundiária.

A importância do direito à moradia como um direito fundamental que deve ser protegido e promovido pelo Estado, em igualdade de condições com outros direitos fundamentais, como saúde e educação, já que é uma luta pela justiça social e pela garantia da dignidade humana, deve ser uma preocupação constante de todos os cidadãos e do Estado brasileiro. A concentração de riqueza em poucas pessoas naturais ou jurídicas e o valor quase absoluto atribuído à propriedade privada no Brasil embaraçam essas possibilidades, mas é equívoco supor que o regime capitalista pressupõe um conceito absoluto de direito à propriedade (SILVA, 2021).

Veja-se que no pós-constituição de 1988 que, além de se elevar o município à condição de ente federativo, a Constituição incluiu dois importantes artigos, alinhando a política urbana como responsabilidade municipal (art. 182) e simplificando a regularização fundiária urbana, ao definir em cinco anos o tempo de posse mansa da terra urbana, ou seja, a posse não conflituosa (art. 183) (SANTOS, 2017). Após a CF/88 houve uma mudança significativa no modelo de gestão pública no Brasil. A Carta Magna estabeleceu a descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais da organização do Estado brasileiro, significando uma transferência de poder e responsabilidades do governo federal para os governos estaduais e municipais.

Os municípios passaram a ter maior autonomia e recursos para atender às demandas locais, especialmente nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e infraestrutura urbana. A CF/88 também criou mecanismos de participação popular na gestão pública, como os conselhos municipais, que possibilitam a participação direta da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. A Carta Magna estabeleceu ainda direitos sociais e trabalhistas mais amplos e rigorosos, como o direito à educação, à saúde, ao trabalho digno e à moradia, entre outros, exigindo do Poder Público a implementação de políticas públicas para garantir sua efetivação, o que significa que os municípios têm um papel importante a desempenhar nesse processo.

Com a descentralização administrativa, os municípios passaram a ter maior responsabilidade na gestão dos serviços públicos e na promoção do bem-estar da população local, imprimindo um compromisso com a promoção da justiça social e da inclusão social, implementando políticas públicas que

garantam o acesso aos direitos fundamentais previstos na Constituição e que atendam às necessidades da população local. Assim, o instituto da usucapião constitucional e legal de bens imóveis (apenas não aplicável aos bens públicos) foi uma forma importantíssima de se reafirmar uma forma de pacificação social e concretização do direito à moradia. Diante de um país continental com problemas tão vastos e que afligem os brasileiros de modo geral, eis que a usucapião judicial ou extrajudicial se trata de forma originária de aquisição da propriedade, sendo a sentença ou ato registral ou seu próprio título.

Deveras, a usucapião é um instituto jurídico que permite a aquisição de propriedade de um bem móvel ou imóvel por meio da posse prolongada e ininterrupta desse bem, durante um determinado período de tempo, estabelecido pela lei, em geral, o Código Civil. De fato, se uma pessoa natural ou jurídica (e até mesmo um ente público) ocupa um imóvel ou bem móvel de forma pacífica e ininterrupta por um período de tempo estabelecido em lei (geralmente de cinco a 15 anos, dependendo do caso), ela pode adquirir a propriedade desse bem, desde que cumpra outros requisitos, como agir de boa-fé e ter intenção de possuir como proprietário. O objetivo da usucapião é garantir a segurança jurídica das relações sociais, evitando que a propriedade seja disputada indefinidamente e que pessoas de boa-fé sejam prejudicadas por não terem a documentação legal de propriedade.

Mas veja-se que mesmo diante de tantas políticas públicas, ainda assim a irregularidade fundiária é crescente, precipuamente nos grandes centros urbanos, onde está localizada a maior parte da população brasileira, adensada em busca de emprego, educação, segurança pública e melhor qualidade de vida para seus descendentes. Assim, o legislador e o próprio operador do direito devem ter consciência de que as formas existentes de políticas públicas urbanas são escassas, devendo buscar novas maneiras de REURB para que a população brasileira possa ter acesso à moradia digna, evitando que seus cidadãos sejam colocados em locais totalmente indignos de sobrevivência.

A regularização fundiária urbana, prevista na Lei 13.465/2017, é um procedimento que tem como objetivo regularizar a posse da terra em áreas urbanas informais, ou seja, aquelas que não foram objeto de parcelamento, loteamento ou edificação conforme as leis urbanísticas. A regularização fundiária urbana tenta solucionar a situação de pessoas e famílias que ocupam

terrenos urbanos de forma irregular, sem documentação ou com documentação precária, e que, muitas vezes, vivem em condições precárias, em situação de extrema pobreza. Esse processo envolve diversas etapas, como a identificação dos ocupantes, o levantamento topográfico e cadastral pelo município, Estado, DF ou União, a regularização da documentação do imóvel e a implementação de infraestrutura básica, como água, esgoto e energia elétrica.

Destarte, a regularização fundiária urbana – REURB é uma política pública importante para garantir o direito à moradia e à cidade para todos os cidadãos, além de contribuir para a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento urbano sustentável. Importante realçar que mesmo com os vários instrumentos colocados à disposição pela Constituição Federal de 1988, em face da reserva do possível, utilizada com frequência pelos entes públicos, com recursos para investimentos cada vez mais finitos pelos entes federados, torna-se a REURB um potencial enorme de solução e pacificação da sociedade, em face do enorme déficit habitacional brasileiro.

Destarte, mister mencionar o julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 28.02.2023, REsp 1.930.735-TO, Relatora Ministra Regina Helena Costa, em que praticamente se inviabiliza qualquer forma de desapropriação para fins de obras de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, já que se exige que, para desapropriar tal imóvel, o ente tenha feito previsão orçamentária no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Torna-se necessário o depósito previsto no art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/1941, que constitui pressuposto legal para o deferimento de pedido de imissão provisória na posse, veiculado em ação de desapropriação por utilidade pública, no entanto sua ausência não implica a extinção do processo sem resolução do mérito, mas tão somente o indeferimento da tutela provisória (BRASIL, 2023).

Ademais, os requisitos arrolados no art. 16, caput, I e II, e § 4º, II, da LRF são condições prévias e essenciais à regularidade da ação expropriatória de imóveis para desenvolvimento da política urbana, razão pela qual é necessário instruir a petição inicial com estimativa do impacto orçamentário-financeiro e apresentar declaração a respeito da compatibilidade das despesas necessárias ao pagamento das indenizações ao disposto nas leis orçamentárias, sob pena de extinção do processo sem exame do mérito, como

dispõem os arts. 320, 321, 330, IV e 485, I, do CPC/2015 (BRASIL, 2023). Isso significa, portanto, que antes de iniciar o processo de desapropriação o município deve ter previsto no PPA, na LDO e na LOA os recursos necessários para realizar a desapropriação.

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, sendo imprescindível para despesas de longo prazo e previsão de receitas e despesas por um período maior. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um instrumento de planejamento anual voltado a estabelecer as prioridades e metas do governo para o próximo exercício fiscal, orientando, dessa maneira, a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual é um instrumento que estabelece as receitas e as despesas do governo para o próximo exercício fiscal, incluindo as despesas de capital, até mesmo aquelas relacionadas às desapropriações. Portanto, para conseguir realizar uma desapropriação de imóvel, o ente público responsável precisa ter previsto recursos suficientes para essa finalidade.

Não se quer em tal trabalho demonstrar qualquer incentivo à ilegalidade, desorganização orçamentária ou o descumprimento de alertas e tomadas de contas feitas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e município. Longe disso, pois sempre se defende o cumprimento da CF/88 e das demais leis e tratados. O que se quer claramente demonstrar é a realidade na vida dos cidadãos que precisam de uma habitação, bem como do administrador público, que tem de lidar com a questão no dia a dia, com inúmeras situações emergenciais de pessoas que estão desabrigadas, vivendo nas ruas.

Os orçamentos públicos têm sérias restrições e a maioria das rubricas de investimentos já possuem destinação pré-definida, com dívidas de longo prazo, portanto, exigir-se-á extrema programação financeira e orçamentária dos municípios, Estados, DF e União. Pretendendo decretar a desapropriação de uma extensa área urbana para fins de construção de moradias, em face do alto valor da terra nua, possa efetivamente cumprir sua missão dada pelo Decreto-Lei 3.365/41, deverá possuir recursos suficientes – o que gerará uma enorme dificuldade em tais atos administrativos. Destarte, em tal Decreto-Lei 3365/41, seu artigo 5º, alínea ‘i’ diz que há possibilidade de decretação de utilidade pública para fins de abertura, conservação e melhoramento de vias ou

logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais (BRASIL, 1941).

Da mesma maneira, a Lei 4.132/62 possibilita a desapropriação para fins de interesse social e também para a construção de moradias, em seu artigo 2º, para o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico. Também há possibilidade de tal desapropriação para a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias e a construção de casa populares.

Com tais restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como pela recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, haverá enorme dificuldade para que o administrador público, sujeito inclusive às penas da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), possa desapropriar terreno para construções de moradias. E não se pode deixar o Direito Financeiro de lado. Afinal, sem desmerecer os aspectos urbanísticos desse debate, dificilmente o direito à moradia será exercido em sua plenitude sem que se façam ajustes e se construam mecanismos financeiros adequados para solucionar este problema (CONTI, 2019).

Não havendo exista verba orçamentária específica, pode-se inclusive cogitar que a irregularidade fundiária acaba se tornando um tema recorrente dos próprios governos, já que sem dinheiro no orçamento acabará se apossando de imóveis privados para que, num futuro próximo ou remoto, o eventual prejudicado possa ajuizar ação de desapropriação indireta, em que o pagamento será feito por forma de precatório. Assim é que a regularização fundiária urbana torna-se um caminho legal, viável e imprescindível para o fomento da vida digna da sociedade brasileira, pois os governantes não precisarão efetivamente se tornar omissos ou simplesmente ignorar a legislação do orçamento. Na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 16, para que haja desapropriação de imóveis urbanos realmente há necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em

que deva entrar em vigor, nos dois subsequentes e na declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Destarte, o cidadão de hoje não é o mesmo de 30 anos atrás. Suas características são diversas. A situação econômica, o mercado de trabalho e as necessidades no emprego são muito diversas, ou seja, com as novas formas de teletrabalho alguém pode estar residindo em zona rural no interior do Amazonas, mas assim mesmo trabalhar remotamente para uma empresa multinacional sediada no Rio de Janeiro. Neste sentido, o “direito à cidade” aparece como uma pauta política e um objeto de pesquisa de vários movimentos sociais, manifestações públicas, seminários e debates acadêmicos. A partir dessas abordagens, torna-se uma maneira de exprimir uma forma de relação com a vida e a crises urbanas (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

Trata-se de noção elaborada pelo filósofo francês Henri Lefebvre, na década de 1960, compondo um dos vários momentos da vasta obra na qual o autor se debruça sobre a questão da sociedade urbana em expansão, durante a segunda metade do século XX. Sua utilização atual demonstra que ainda é conceito potente para se compreender o fenômeno urbano. O entendimento de que o espaço é produzido socialmente direciona a análise da crise urbana para a superação da aparência de vários fenômenos (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

Portanto, as políticas públicas urbanas, como são conjuntos de ações e estratégias que buscam atender às necessidades e demandas dos cidadãos que vivem nas cidades, promovendo o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida urbana, devem estar presentes na cidade informal. Tais políticas envolvem a gestão dos recursos urbanos, como o transporte público, o planejamento urbano, o uso do solo, o saneamento básico, a habitação, a segurança pública, a saúde, a educação, entre outros aspectos importantes da vida urbana. O objetivo dessas políticas é garantir uma cidade mais justa, sustentável e inclusiva para todos os seus habitantes.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 deu uma nova abordagem à questão urbana, que deixou de ser entendida como modernização do espaço urbano dentro do processo de industrialização,

passando a se identificar com o direito à cidade, tendo elevado o município a ente federativo (SANTOS, 2020). A Carta Magna introduziu uma nova abordagem à questão urbana no Brasil, pois antes era vista principalmente como uma questão técnica, relacionada à modernização do espaço urbano e ao desenvolvimento industrial.

Com a CF/88, a questão urbana passou a ser entendida como uma questão social, relacionada ao direito à cidade, referindo-se ao direito de todos os cidadãos de terem acesso aos bens e serviços urbanos básicos, como habitação adequada, saneamento básico, transporte, saúde, educação, cultura e lazer. Deveras, o próprio Supremo Tribunal Federal já julgou que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais (BRASIL, 2019).

O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal (BRASIL, 2019). Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), voltados a efetivar as diretrizes constitucionais, faz-se razoável exigir do Poder Público determinadas medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares (BRASIL, 2019).

Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao Poder Público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la (BRASIL, 2019). Mister salientar também que o direito à cidade inclui o direito à participação dos cidadãos nas decisões que afetam a vida urbana, o direito à informação e o direito à transparência nas políticas públicas urbanas, especialmente pelo administrador público, sendo discricionário apenas o modo de realizar tal política pública.

A Constituição de 1988 repartiu as competências legislativas acerca do Direito Civil e urbanístico entre os entes federados, descentralizando o poder político entre eles, que passam a ser autônomos e hierarquicamente independentes, apesar da delimitação da atuação de cada um deles (CHEZZI, 2020). Importante asseverar que a Constituição Federal de 1988 determinou,

em seu artigo 23, inciso IX, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Com essa nova roupagem, a questão urbana passou a ser vista como um desafio complexo e multifacetado, que envolve não apenas aspectos técnicos e econômicos, mas também sociais, culturais e políticos de toda a sociedade brasileira, sendo que a garantia do direito à cidade tornou-se um dos principais objetivos das políticas públicas urbanas no Brasil. A omissão em cumprir tal missão constitucional de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais pode inclusive gerar responsabilidade civil estatal, especificamente em relação aos direitos de personalidade. Tal responsabilidade seria objetiva, não só por se tratar de relação jurídica entre o Estado e o indivíduo, mas também por se tratar de direitos da personalidade, conforme previsto na CF/88 em seu artigo 37, XXI e § 6º. A responsabilidade quanto aos danos a tais direitos independeria da culpa do agente, independentemente de ter sido praticado o ato lesivo pelo Estado, pois quem causa fato ofensivo (fato ilícito) ao direito de que se trata é que responderá pela ofensa (SOUZA, 2008).

Com o advento da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, os municípios ganharam maior autonomia e responsabilidade na gestão urbana, tornando-se entes federados com competência para elaborar e implementar políticas urbanas. Ora, não pode a CF/88 trazer como direito fundamental a moradia, e simplesmente o administrador ignorar, pois o respeito aos compromissos assumidos representa um objetivo do ordenamento jurídico e não parece haver qualquer razão especial que justifique a possibilidade de se descumprir, sem qualquer sanção possível, uma promessa de doação feita a outrem (MORAES, 2010).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a função social da propriedade urbana e estabeleceu que a propriedade deve atender sua função social, ou seja, deve ser utilizada de forma a beneficiar toda a sociedade e não apenas o proprietário. Além disso, tornou a política urbana uma responsabilidade municipal e simplificou a regularização fundiária, ao definir em cinco anos o tempo de posse mansa da terra para o fim de

usucapião. A regularização fundiária foi um dos mais relevantes instrumentos para o ordenamento das cidades (SANTOS, 2020).

Em decorrência do crescimento da população residente em favelas e loteamentos irregulares passou a ser necessário contornar a irregularidade das referidas ocupações pela criação de áreas especiais de interesse social (SANTOS, 2020). A metrópole é entendida como um espaço fundamental para a reprodução ampliada do capital, pois é nela que se desenvolvem as atividades produtivas que permitem a criação e circulação do valor, garantindo a continuidade do processo de acumulação.

Mais de uma ordem jurídica incide sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas. As competências constitucionais incidem conforme o princípio da predominância do interesse, que implica o dever de abstenção de poderes mais amplos regulamentarem matérias sob a tutela local. A referência não é apenas ao interesse local, mas, sim, a uma delimitação de cada um dos raios de ação das unidades federadas. A Constituição de 1988 enumera competências privativas, exclusivas e concorrentes de cada ente federado, assim como delimita ao poder municipal os interesses locais (CHEZZI, 2020).

Acerca do interesse local, existem algumas teses de repercussão geral no STF que abordam o tema do interesse local dos municípios. Essas teses têm como objetivo estabelecer diretrizes e orientações para casos semelhantes que tramitam nas demais instâncias do Poder Judiciário. Uma outra das teses de repercussão geral é a de número 350, aprovada no ano de 2016 que, por sua vez, estabelece que “é constitucional a lei municipal que fixa horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais” (BRASIL, 2016, n.p). Tais influxos causaram a cidadania insurgente, na qual cidadãos desafiam as práticas e políticas dominantes, buscando, assim, mudanças que sejam significativas e transformadoras no âmbito da sociedade, com engajamento cívico que se caracteriza por sua natureza crítica e contestatória, muitas vezes mobilizando grupos marginalizados ou oprimidos, na busca por justiça social e política.

Outra tese de repercussão geral é a 906, aprovada em 2020, que estabelece que “o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) não pode ser tributado pelo município onde está localizada a sede da empresa prestadora do serviço, mas sim pelo município onde o serviço é efetivamente

prestado” (BRASIL, 2020, n.p). Essa tese foi definida a partir de diversos casos em que municípios tentavam cobrar o ISS (Imposto Sobre Serviços) de empresas que tinham sede em outros municípios, mas que prestavam serviços em seus territórios.

A CF/88 estabelece, no artigo 23, IX, que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Todos os entes da federação têm, portanto, responsabilidade no que concerne a garantir condições dignas de habitabilidade aos cidadãos. Mas não há clareza sobre quais sejam as atribuições de cada um, o que evidentemente prejudica sobremaneira as ações governamentais nesse setor (CONTI, 2019).

De qualquer forma, como foco principal de quem vive nas grandes cidades, não se pode olvidar que a maior parte dos empregos formais atraem os brasileiros para os grandes centros urbanos adensados, por terem as melhores regiões para residir com empreendimentos imobiliários inflacionados, com dificuldade de acesso para a maior parte da população. Não se olvide que a moradia regular se tornou inacessível para a maioria da população das cidades, passando a ser comercializada a um mercado progressivamente mais restrito e elitizado, enquanto os pobres passaram a sustentar um mercado imobiliário irregular, com regras próprias (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

Além do mercado formal, o Estado falhou em atender à demanda por meio de políticas públicas habitacionais fracassadas. A solução informal passou a assumir várias tipologias, intensificando-se a partir da segunda metade do século XX, com maior industrialização e urbanização. A falta de alternativas legais empurrou a população pobre para locais impróprios, inclusive com risco ambiental, e periferias. A cidade que resulta desse processo é marcada pela “urbanização de risco”, perversa para a cidade como um todo, e que se expande ilimitadamente (ALFONSIN; FERNANDES, 2004, p. 282).

Portanto, a cidade informal, presente no cotidiano de todos os brasileiros, não deve ter simplesmente uma forma de se ignorar o problema e afastar a temática das discussões técnicas e acadêmicas. Ao contrário. Precisa-se enfrentar o problema da cidade informal com políticas públicas

urbanas sérias e capazes de suprir o enorme déficit habitacional do país. E, em geral, a cidade informal surge nas grandes cidades, ou metrópoles. Por definição legal, metrópole é o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2015).

A metrópole é uma localização e um suporte para as relações sociais de produção, ou seja, como um espaço onde se desenvolvem as atividades produtivas e onde se estabelecem as relações sociais que permitem a produção e circulação do capital. Do ponto de vista da acumulação, a metrópole é localização e suporte das relações sociais de produção, mas seu fundamento é condição e meio de concretização do ciclo de rotação do capital, recriando lugares propícios (CARLOS, 2020a).

O que move o mundo, portanto, é a possibilidade sempre ampliada das relações sociais que constituem reproduzirem-se sob a lógica do capital em sua totalidade pela articulação/justaposição dos elementos necessários à sua concretização, a fim de superar a esfera econômica para dominar todos os níveis da realidade, englobando a reprodução de toda a sociedade. Realiza, portanto, momentos de produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias. Trata-se da possibilidade sempre ampliada da realização do capital. Assim, os lugares da metrópole também são os de infraestrutura necessária ao desenvolvimento de cada atividade (CARLOS, 2020a).

Cada fração de capital atua de acordo com sua lógica para realizar a acumulação continuada, processo que se concretiza por meio da passagem ininterrupta de um momento a outro do ciclo de rotação do capital, ao mesmo tempo em que reúne e articula ciclos de capitais individuais (CARLOS, 2020a). De outro vértice, a metrópole também é vista como um meio de concretização do ciclo de rotação do capital, ou seja, como um espaço onde o capital é investido e valorizado por meio da realização de lucros.

Destarte, a dimensão dos problemas urbanos que se encontram no Brasil – dentre os quais a questão da habitação – guarda correlação lógica com a situação econômico-social de sua população, de modo que é insustentável

qualquer tentativa de solução dos problemas das cidades brasileiras sem a existência de políticas públicas urbanas para fins de amenização do problema social de moradia. Compete ao Estado atuar de forma a garantir a redução da degradação ambiental, bem como dos índices de pobreza, garantindo os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade e, portanto, uma forma de atuar na minimização da dimensão dos problemas urbanos (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018). Torna-se, assim, um lugar propício para a acumulação do capital, pois oferece uma série de condições favoráveis à criação e circulação do valor, como a presença de infraestrutura urbana, a concentração de mão de obra qualificada e o acesso a mercados consumidores, entre outras.

Importante salientar que o cenário é alarmante e desolador, sendo traduzido na incapacidade do Sistema Público brasileiro em dignificar o ser humano mesmo nos pressupostos mais básicos, além de não trabalhar em prol dos que necessitam, fazendo com que estes permaneçam sem vislumbre de um futuro melhor e sem perspectivas de melhores condições de vida (NUNES, NETTO, LEHFELD, 2023).

Há necessidade de uma mudança significativa no contexto das políticas habitacionais (as tornando mais inclusiva e abarcando novos programas e políticas públicas) e sem o direcionamento de recursos públicos e investimentos para a resolução dos problemas, a Constituição de 1988 permanecerá como “meramente decorativa” na transformação de um direito de moradia para um direito à moradia digna acessível a todos os brasileiros (NUNES, NETTO, LEHFELD, 2023).

A regulação urbanística desse processo de urbanização periférica tem sido impedida em decorrência do aumento sistemático do preço da terra urbana e das políticas públicas de habitação social, que têm produzido moradias que afirmam, e não controlam, a urbanização periférica por conta do menor preço da terra nas localidades em que essas políticas são executadas. Em estudo sobre regularização fundiária, expansão urbana e licenciamentos imobiliários no município do Rio de Janeiro, é mostrado que a atividade estatal voltada a impedir a reprodução das condições de irregularidade fundiária e urbanística tende a tornar-se um processo de “enxugar gelo”, por deixar de

voltar-se ao estoque de produção imobiliária irregular para agir como um fluxo crescente dessa produção também (SANTOS, 2020, p. 35).

Assim é que, como agravante da situação de irregularidade fundiária, constata-se a ausência de articulação entre as políticas urbanas para levar “a cidade” até suas áreas periféricas, o que tem geralmente ocorrido como resultado da chamada cidadania insurgente (SANTOS, 2020). Tal forma de cidadania pode se manifestar em diversas maneiras, incluindo protestos, manifestações, boicotes, greves, ocupações de espaços públicos e invasões de terras improdutivas, tornando-se um contraponto à cidadania passiva, que se limita a cumprir suas obrigações civis e políticas sem questionar o *status quo*. Portanto, verifica-se que no pós-constituição de 1988 houve grandes e sérias transformações na população brasileira, de vários prismas, como formas de emprego, ocupação do solo e adensamento populacional, que dão destaque para a urbanização informal.

Tal dinâmica trouxe o agravamento de uma situação de irregularidade fundiária, a criação da cidade informal e da cidadania insurgente, produzindo uma formatação adequada de importância para a regularização fundiária no que tange à REURB-Execução Fiscal, foco precípua deste trabalho, tendo potencial de impacto socialmente relevante para a resolução de questões vitais para uma sociedade justa, digna e fraterna.

3 A REURB-EXECUÇÃO FISCAL - O referencial de Tramandaí - RS

3.1 A Execução Fiscal no contexto da malha fundiária

Em vários locais do país, como no referencial de Tramandaí-RS, a cidade de fato traduz a realidade quanto à irregularidade fundiária brasileira pela via registral, havendo um claro descompasso entre a cobrança fazendária do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU em relação à ocupação possessória e, por consequência, torna-se possível utilizar-se a regularização fundiária pela via da regularização do executivo fiscal, ou seja, a REURB-Execução Fiscal, que é uma principiologia de forma de agir para concretizar o direito à moradia. Destarte, o município organiza o solo urbano, pois conforme o artigo 182 da CF/88, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O município ordenador do solo urbano é o ente federado responsável por regulamentar o uso do solo em áreas urbanas dentro de seu território. Isso inclui a definição de zonas de uso, a aprovação de projetos de construção e o controle do parcelamento do solo. O objetivo principal do ordenamento do solo urbano é promover um desenvolvimento urbano sustentável, garantindo o uso racional do espaço urbano e a preservação do meio ambiente, podendo utilizar instrumentos como planos diretores, leis de zoneamento, planos de expansão urbana e regulamentações específicas para determinadas áreas.

Além disso, o município, enquanto ordenador do solo urbano, tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas e aplicar sanções em caso de infrações. A atuação do município é fundamental para garantir uma cidade mais organizada, equilibrada e justa para todos os seus habitantes.

Deveras, conforme o §1º do artigo 182, o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Então, é um instrumento de planejamento urbano previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e tem como objetivo orientar o desenvolvimento e o crescimento do município de forma ordenada e sustentável.

Nesta feita, o Plano Diretor do município é um instrumento legal que define as diretrizes, objetivos e metas para o desenvolvimento urbano e territorial, levando em conta, essencialmente, a realidade local, bem como as necessidades da população. Tal instrumento deve contemplar as políticas urbanas e as diretrizes para o ordenamento territorial, incluindo a organização do espaço urbano, a definição de áreas para uso residencial, comercial, industrial, de preservação ambiental, entre outras. No mesmo sentido, deve prever medidas voltadas a garantir a acessibilidade, a mobilidade urbana, a infraestrutura básica, a proteção ao meio ambiente, o patrimônio cultural e histórico, dentre outros aspectos urbanísticos indispensáveis.

O processo de elaboração do Plano Diretor é participativo e deve envolver a sociedade civil, através de audiências públicas, consultas populares, debates e outros mecanismos de participação, e deve ser revisado periodicamente para se adequar às mudanças e demandas da cidade, tais como novos bolsões de pobreza ou mesmo ocupações irregulares.

Existe, portanto, uma conexão importante entre o ajuizamento da ação de execução fiscal e a regularização fundiária urbana – REURB, atinente aos meios e formas em que acontece o procedimento executivo da União, Estados, Distrito Federal e municípios, especialmente quando se constata uma desconexão entre o proprietário tabular, o do cadastro administrativo da secretaria de fazenda e o ocupante do imóvel, objeto de estudo neste capítulo. Existe a necessidade efetiva de que o Poder Público possa arrecadar tributos, para a sua própria manutenção, mas também para poder se planejar quanto às políticas públicas habitacionais, já que, ausentes as correspondentes verbas, não há como construir moradias ou mesmo planejar qualquer ato administrativo em tal sentido.

O senso comum que as palavras “têm um poder” às vezes tem algo mágico. Apesar de não serem as palavras em si que exercem o poder, mas sim os indivíduos e grupos, por seu intermédio, revela-se a agudeza que poderia estar presente nos trabalhos dos estudiosos do urbanismo. Ao estudarem o

espaço social, muitos pesquisadores terminaram por negligenciar o estudo dos produtores do espaço, ao menos em aspectos importantes. Não é à toa que o capital e o Estado terminaram por ser privilegiados como objetos de estudo, em comparação com os movimentos sociais (SOUZA, 2020).

Várias tarefas intelectuais são estorvadas por esse tipo de limitação, que é tanto política quanto epistemológica, até porque sua complexidade não admite ser adequada ou completamente apreendida por intermédio dessa “visão de sobrevoos” (SOUZA, 2020, p. 150-151). Assim, não adiantam apenas boas intenções se a efetividade na arrecadação tributária do município ou do DF faz toda a diferença para a implementação de tais políticas públicas urbanas.

Logicamente, o tributo IPTU, de competência dos municípios e do Distrito Federal, com catalogação qualificada e exaustiva, pode demonstrar a clara malha fundiária urbana, seus proprietários, dimensões, locais de maior adensamento e possíveis problemas de ocupações irregulares. Para a cobrança do IPTU, deve o município legislar acerca da Planta Geral de Valores (PGV), que é um documento utilizado para calcular o Imposto Predial e Territorial Urbano, tributo anual cobrado pela prefeitura aos proprietários de imóveis urbanos.

A PGV é uma tabela que apresenta os valores venais de cada imóvel da cidade, ou seja, o seu valor de mercado estimado, que é utilizado como base para o cálculo do IPTU, sendo que tais valores são definidos a partir de pesquisas e estudos realizados pelo município sobre os preços de mercado dos imóveis na região. Para calcular o valor do IPTU é necessário multiplicar o valor venal do imóvel pela alíquota de imposto definida pelo município, que varia de acordo com a faixa de valor do imóvel. O resultado é o valor anual que o proprietário do imóvel deve pagar como imposto.

A PGV é um instrumento importante para garantir a justiça fiscal e a arrecadação necessária para financiar os serviços públicos municipais. É importante destacar que a PGV deve ser atualizada periodicamente para refletir as mudanças no mercado imobiliário e evitar distorções no valor do imposto. Deveras, com a verificação do pagamento ou não do IPTU, pode-se verificar se a produção das cidades brasileiras é marcada pela desigualdade, pois parte dela ocorre de forma regular, por proprietários e empreendedores, e outra se

faz à margem da lei e da ordem urbanística, criando uma via de acesso à terra e à moradia, sob a lógica da necessidade (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

A percentagem da população que vive em cidades aumentou 50% entre 1994 e 2000, fazendo com que a unidade habitacional e os lotes urbanos se tornassem mercadoria mais cara, no caso e de serem centralizados e disporem de infraestrutura e equipamentos (ALFONSIN; FERNANDES, 2004). Assim, a acumulação se concretiza na produção do espaço mundializado como tendência e momento de realização do capitalismo, apontando para a necessidade de superação da crise por meio da incorporação de novos processos de produção e acumulação (CARLOS, 2020a).

Destarte, a acumulação de capital pelos mais abastados, além de ter conotação seguramente fiscal e econômica, assegura também privilégios na seara fundiária. Para Faoro (2021), o poder político não era exercido para atender aos interesses dos donos das terras nem das classes burguesas. Pelo contrário, era efetivado em causa própria por um grupo social que dominava o aparato político-administrativo, extraindo-se, daí, os benefícios do poder, prestígio e riqueza (FAORO, 2021).

Seria de um grupo – o chamado estamento burocrático –, surgido com a formação do Estado português entre o final do século XV e o início do século XVI, do qual emergiria mais tarde o que Faoro (2021, p. 11) classificou como “patronato político brasileiro”. A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade dos índios, ao contato de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem (FAORO, 2021).

A exação do IPTU, muitas vezes, demonstra a acumulação de capital de pessoa natural ou jurídica, eis que, em decorrência do número de imóveis dos quais o indivíduo é proprietário, ou até mesmo sua localização privilegiada ou central de uma metrópole, terá uma incidência maior do tributo pago. A Constituição Federal, em seu artigo 156, §1º, determina que o IPTU pode ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel. Ademais, não atendendo à função social,

o artigo 182, § 4º, faculta ao município, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento. Caso o proprietário, possuidor ou foreiro não atenda às determinações do município, pode haver o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, de até 15% (quinze por cento) e até mesmo a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, conforme o Estatuto da Cidade.

O artigo 7º do Estatuto das Cidades regulamentou o IPTU progressivo quando não atendida a função social do Plano Diretor, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo que a o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento), o que gerará um efeito intenso e deletério nas contas do proprietário do imóvel. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva. Conforme artigo 8º do Estatuto das Cidades, se após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo o proprietário não tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Não se pode olvidar que a Súmula 589 do STF aduz que é inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial, Territorial e Urbano em função do número de imóveis do contribuinte e a súmula 668, também do STF, assevera que é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Por sua vez, sob o rito dos recursos especiais repetitivos, tema 1113, o STJ estabeleceu que a base de cálculo do ITBI (Imposto sobre a Transmissão

de Bens Imóveis) é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação (BRASIL, 2022). Assim, conquanto exista o patrimonialismo no que tange ao IPTU, demonstrando que o direito de propriedade está sendo exercido conforme garantia fundamental do caput do artigo 5º da CF/88, também se verifica por outro lado que se pode demonstrar que o verdadeiro possuidor ou titular não é o que consta no fôlio real, ou seja, possa ser objeto de regularização fundiária urbana.

Nesse sentido é que o espaço urbano se efetiva com a hegemonia do capital financeiro, de modo que a produção da metrópole como negócio se situa nesse contexto, dando um novo conteúdo à urbanização contemporânea, na qual o espaço é condição necessária à reprodução do capital. O capital somente pode se realizar por meio da estratégia que transforma o espaço urbano em um momento do processo produtivo. A reprodução da metrópole é condição imperiosa à reprodução do capital, que se concretiza na produção espacial sob a forma de empreendimento imobiliário (CARLOS, 2020a).

O respectivo pagamento de tributos, como impostos, taxas e contribuições de melhoria, pode trazer inúmeras vantagens para uma nação, sejam pessoas naturais, pessoas jurídicas e a sociedade em geral, ocorrendo o fortalecimento da própria democracia, pois um Estado sem recursos não consegue organizar o mínimo de seus serviços primários. Com as verbas atinentes ao recebimento de tributos pelo contribuinte há o pagamento de serviços públicos como a saúde, educação, segurança pública, transporte público, previdência social, assistência social, desapropriações e pagamento dos vencimentos de servidores públicos, contribuindo para o bem-estar da sociedade e para o desenvolvimento do país.

As metamorfoses da cidade produzem imagens de ruínas e devastações modernas, motivo pelo qual muitos falam da cidade associando-se à ideia de caos. Trata-se, porém, de analisar a cidade “por dentro”, refletindo sobre sua natureza. Por muito tempo, a cidade foi analisada pela geografia somente por meio de seus aspectos externos. Algumas definições de cidade se vinculam ao seu caráter funcional, enquanto outras se restringem a aspectos econômicos, políticos e sociais. Mais do que isso, as cidades são parte de um conjunto (CARLOS, 2020b).

O conteúdo funcional do direito de propriedade e respectiva moradia, como consagrado no texto constitucional, projeta-se sobre o ordenamento jurídico sob a forma de princípios, diretrizes e novos institutos, voltados a garantir a realização de funções sociais da cidade. A referida situação se relaciona com a crescente relevância dos centros urbanos como polos de geração do produto global, especialmente em decorrência da participação cada vez maior do setor de serviços no âmbito do desenvolvimento econômico (CHALHUB, 2021).

Tributo é um bem público e sinal de riqueza nacional, com vistas a promover maior igualdade social, pois o pagamento de tributos retorna justamente à sociedade muitas vezes em forma de programas de transferência de renda e obras públicas, financiados por impostos que podem ajudar a diminuir a pobreza e a desigualdade econômica. Tome-se o exemplo de um condomínio residencial; os proprietários de seus apartamentos ou casas possuem, em regra, certo nivelamento social, não pleno, é claro, mas não é comum que, no mesmo condomínio, habitem e/ou sejam proprietários um milionário e um trabalhador que receba salário-mínimo (CAMPANTE, 2019).

Tal condomínio terá questões coletivas, atinentes a todos, a serem administradas, o cuidado com as áreas comuns, o pagamento de serviços, pessoal etc., questões que ultrapassam a esfera particular e doméstica dos condôminos. Enquanto o substantivo “interesse” encontra afinidade com o paradigma liberal, individualista, o adjetivo “público”, que o condiciona e delimita, mantém afinidade com o paradigma coletivista e democrático. Daí que o conceito de interesse público traga uma orientação de equilíbrio, de composição, entre o individual e o coletivo (CAMPANTE, 2019).

Assim é que se deve analisar a regularização fundiária urbana - REURB como um direito coletivo, ainda que beneficie uma parcela da população brasileira, pois esta situação de falta de moradia e dignidade, de certa forma, direta e indiretamente, afeta a todos indistintamente. O estímulo ao crescimento econômico também é visível, pois com o pagamento dos tributos há o financiamento de projetos de investimentos públicos em infraestrutura de portos, rodovias, ferrovias, hidrovias, segurança pública, escolas e universidades, aeroportos, logística, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento em inúmeras searas, como o agronegócio e a indústria naval. Tais

investimentos podem e devem criar empregos e melhorar a competitividade das empresas, aumentando a produtividade, impulsionando o crescimento econômico e retornando em pagamento de outros tributos – um ciclo benéfico à população brasileira.

A arrecadação tributária produz estabilidade econômica ou com caráter extrafiscal, pois alguns impostos, como o Imposto de Importação e Exportação, em dado momento histórico, podem proteger a indústria nacional de uma indevida concorrência com produtos importados, ou mesmo proteger a população de eventual cartel que deixe de fornecer produtos, então a União poderia diminuir ou zerar o imposto de importação de produtos alimentícios, caso ocorra tal vulnerabilidade no sistema de aquisições. Importante expor que a própria União aduz que no ano de 2022 a carga tributária bruta (CTB) do Governo Geral (Governo Central, Estados e municípios) foi de 33,71% do PIB (Produto Interno Bruto), o que representa um aumento de 0,65 pontos percentuais (p.p.) em relação a 2021 (BRASIL, 2023). Na decomposição por esfera de governo, a CTB da União teve crescimento de 0,86 p.p. do PIB, a dos governos municipais aumentou 0,14 p.p. do PIB e a dos governos estaduais apresentou redução de 0,34 p.p. do PIB.

Portanto, em média, os brasileiros trabalham aproximadamente cinco meses do ano apenas para pagar certos tributos, sem contar que o sistema tributário brasileiro é considerado altamente complexo e burocrático, o que torna difícil a vida dos contribuintes, industriais, sistema financeiro e empresários. Há dessemelhantes impostos e tributos diferentes, com base de cálculo e alíquotas diferentes e complexas. Tal carga tributária elevada e complexidade do sistema tributário podem ter impactos negativos na economia, como a redução da competitividade das empresas brasileiras, o aumento dos preços dos produtos e serviços, a diminuição da arrecadação de impostos e, consequentemente, a dificuldade em manter serviços públicos de qualidade.

Atualmente existe em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2019, que traz diversas tentativas de simplificar o sistema tributário nacional, inclusive mencionando a criação do Imposto Seletivo, que substituiria outros já existentes e seria de índole extrafiscal, com o objetivo de desestimular o consumo de determinados bens e serviços. A intensa discussão jurídica e política acerca da carga tributária e a reforma do

sistema tributário brasileiro é profundamente complexa e envolve diversas questões políticas, sociais e econômicas, pois é natural que as pessoas naturais e jurídicas queiram pagar menos tributos, ao mesmo tempo em que os entes federados queiram maior arrecadação para gastar mais. Na realidade, nenhum ente federado quer perder um centavo de arrecadação, já que uma grande parcela do orçamento público já está comprometida com dívidas de longo prazo; todos obviamente querem ter mais dinheiro para gastar onde e quando quiserem.

A Execução Fiscal, portanto, é o procedimento legal pelo qual o fisco da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regida basicamente pela Lei 6.830/1980, busca em juízo o recebimento de seus valores inscritos em dívida ativa, portanto, nela existe a exação de uma dívida ativa constituída pela fazenda pública, seja ela tributária ou não, passando o Poder Público a ser o titular de ação executiva. Notório que a lei de execuções fiscais deve observar as disposições constitucionais relacionadas ao processo judicial, ao direito à ampla defesa e ao contraditório, ao devido processo legal e à isonomia entre as partes, entre outras questões.

Mas existem diversas propostas legislativas que preveem mudanças no Executivo Fiscal, sendo que o Projeto de Lei n. 5.080/2009 inclusive tenta desjudicializar a execução fiscal, atribuindo à Fazenda Pública o arrolamento dos bens do executado para a penhora, antes de ingresso em juízo, sendo que na fase administrativa haveria a notificação ao devedor da inscrição da dívida, com a interrupção da prescrição. Assim, haveria uma desobrigação do Fisco quanto ao ajuizamento de execuções fiscais destinadas apenas a obstar a consumação da prescrição, como atualmente ocorre, além de interromper a prescrição a partir da notificação administrativa, propiciando aos órgãos fazendários o tempo necessário à identificação do patrimônio penhorável do devedor, posteriormente promovendo a execução forçada. Tal proposição está no Congresso Nacional há mais de 14 (catorze) anos, sem aprovação sequer na Câmara dos Deputados.

Deveras, ainda no ano de 2011 o Conselho Nacional de Justiça fez um estudo acerca da efetividade das execuções fiscais no país, chegando à conclusão de que a celeridade e a efetividade dos executivos fiscais passam necessariamente pela redução do congestionamento das varas especializadas

de execução fiscal, mas é preciso considerar que o volume de processos iniciados e em andamento depende em muito de condições externas ao Poder Judiciário, devendo superar as limitações do Judiciário e do Executivo nessa questão, na esteira de amplo diálogo sobre a racionalidade, organicidade, formação e composição de órgãos, extensão dos seus poderes e critérios para solução das lides tributárias.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 também prevê diversas garantias aos cidadãos, que devem ser respeitadas durante o processo de execução fiscal, como a proteção ao direito de propriedade, à privacidade e à dignidade da pessoa humana, devendo ser aplicada de forma a garantir a efetividade da cobrança da dívida fiscal, ao mesmo tempo em que respeita as garantias constitucionais e os direitos dos cidadãos. Interessante notar que a aplicação do CPC (Código de Processo Civil) é subsidiária à lei de execuções fiscais. Dessa forma, no que não estiver sendo disciplinado pela LEF (Lei de Execução fiscal), deve-se observar o CPC. Todavia, caso haja conflito entre essas duas normas, deve prevalecer a LEF, pois é lei especial e, como sabido, prefere a lei geral (MADEIRA, 2022), no âmbito do conflito aparente de normas de segunda geração.

Deveras, na maior parte deste trabalho é feita alusão ao Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, tributo real e *propter rem*, imposto municipal cobrado anualmente sobre a propriedade de imóveis localizados em áreas urbanas, conforme artigo 156, inciso I da CF/88, foco da tese. Não se trata de asseverar que inexistente a possibilidade de confluência do procedimento de REURB-Execução Fiscal ser utilizada também com outros impostos federais ou estaduais, tais como o Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União, mas daí seria o caso de eventuais aglomerações populacionais em zonas rurais, o que não seria efetivamente o foco principal do trabalho realizado, embora possa ser útil para os devidos estudos em delimitada área espacial do país.

O valor do IPTU é calculado com base no valor venal do imóvel, que é uma estimativa do seu valor de mercado, e pode variar de acordo com a localização, o tamanho e as características da propriedade. O valor arrecadado com o IPTU é utilizado pelo município para financiar serviços públicos básicos como saúde, educação, transporte, saneamento, segurança, asfaltamento e

infraestrutura urbana. Acerca do IPTU, diz o Código Tributário Nacional, em seu artigo 32 e seguintes diz que “o imposto, de competência dos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município”.

Por sua vez, para se considerar como zona urbana deve possuir pelo menos dois melhoramentos entre meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar, ou escola primária, ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Também, a lei municipal pode considerar urbanas as áreas “urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”. Portanto, o IPTU é um imposto com vários regramentos, que pode ser cobrado do proprietário, do foreiro e do possuidor, além do próprio arrematante, se for o caso, conforme artigo 130, parágrafo único do CTN (Código Tributário Nacional) e decisões do Superior Tribunal de Justiça, acaso tal aviso sobre os valores do IPTU estejam expressos em edital do leilão. Dentre o foreiro, o posseiro e o proprietário, cabe à lei municipal definir quem será o contribuinte do IPTU. Conforme Súmula 399 do STJ, cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU, ou seja, dentre aqueles definidos pelo Código Tributário Nacional, a lei municipal pode indicar qual será o responsável.

Podem existir zonas urbanizadas ou urbanizáveis, ou ainda de expansão urbana, sendo que a lei municipal é que definirá quais são tais locais, conforme a Súmula 626 do STJ: “A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN” (BRASIL, 2018, n.p). Na Súmula 160 do STJ se aduz que é defeso, ao município, atualizar o IPTU mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária (BRASIL, 1996) e a Súmula 397 do STJ aborda

que o contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço (BRASIL, 1999).

O tema de recursos repetitivos 122 do STJ estabeleceu que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no registro de imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU (BRASIL, 2019). Uma vez não pago o IPTU ao município, ou qualquer outro tributo, este é inscrito em dívida ativa e, na sequência, não sendo pago, ajuíza o Poder Público a correspondente Execução Fiscal, que é um procedimento jurídico que tem como objetivo a cobrança de dívidas fiscais. Portanto, os valores devidos a órgãos públicos como a Secretaria da Receita Federal, as Secretarias de Fazenda estaduais ou do Distrito Federal e das prefeituras municipais podem se convolar em dívida ativa, referentes a impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros tributos federais, estaduais e municipais.

A Lei 6.830/80 conceitua a dívida ativa que pode ser cobrada perante os juízos em execução fiscal, em seu artigo 2º dia que constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é integrante da Advocacia Geral da União e deve, dentre outras funções, apurar e inscrever em dívida ativa os tributos federais, conforme artigo 131, § 3º da CF/88: “Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei”. Então, embora seja integrante da Advocacia Geral da União (AGU), também está vinculada ao Ministério da Economia, responsável por representar judicialmente e extrajudicialmente a União em questões relacionadas a créditos tributários e não tributários, bem como defender o patrimônio público e exercer outras atividades relacionadas à área fiscal e financeira.

Dentre suas atribuições, destacam-se a cobrança judicial de dívidas com a União, a negociação de acordos para pagamento de débitos fiscais, a elaboração de pareceres jurídicos em matérias tributárias e fiscais, além da

representação da União em processos administrativos e judiciais relacionados a questões fiscais e tributárias. A Procuradoria da Fazenda Nacional é composta por membros concursados, denominados pela Lei LC 73/93 como Procuradores da Fazenda Nacional e advogados públicos que atuam como representantes da União em questões fiscais e financeiras, e está presente em todo o território nacional, com unidades em cada estado da federação. Situação similar ocorre em Estados, DF e municípios, em que há Procuradorias especializadas para tratar de executivos fiscais.

Inicialmente, portanto, ocorrendo o fato gerador, feito o lançamento pela autoridade administrativa competente e havendo o crédito tributário, e sendo este lançado e não pago pelo contribuinte, haverá a inscrição em dívida ativa, com posterior ajuizamento de ação de execução fiscal prevista na Lei 6.830/80. Necessariamente, o pagamento de impostos por pessoas naturais e jurídicas é importante porque auxilia toda a população brasileira, já que a sonegação de impostos afeta a todos indistintamente, tanto os indivíduos como a sociedade como um todo. Quando um contribuinte sonega impostos, está deixando de contribuir para os investimentos públicos em áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outras, levando a um enfraquecimento dos serviços públicos e uma piora na qualidade de vida da população. De outro giro, a sonegação de impostos, além de crime (Lei 8.137/90), pode levar a uma maior carga tributária para aqueles que cumprem com suas obrigações fiscais, pois o governo pode precisar aumentar as taxas e impostos para compensar as perdas de arrecadação. Isso pode afetar tanto os indivíduos quanto as empresas, aumentando, dessa maneira, os custos e reduzindo a competitividade. Por fim, a sonegação de impostos também pode prejudicar a economia como um todo, pois impede que o governo invista em projetos de infraestrutura básica (rodovias, escolas, portos, rodovias, ferrovias, contratação de servidores etc.) que poderiam, dessa maneira, gerar empregos e crescimento econômico.

Deveras, importante ter cognição de que o crédito tributário representa o omento de exigibilidade da relação jurídico-tributária. Seu nascimento ocorre com o lançamento tributário (art. 142 do CTN), o que permite defini-lo como uma obrigação tributária “lançada” ou, com maior rigor terminológico, obrigação tributária em estado ativo (SABBAG, 2020, p. 962). No art. 142 do CTN se

assevera que compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

O crédito tributário, devidamente constituído pelo lançamento, vencido e não pago, somente pode ser cobrado administrativamente pela Fazenda Pública pelo fato de ser exigível e não exequível. Para que o mesmo se torne exequível, ou seja, ganhe força executiva, faz-se necessária sua inscrição em dívida ativa (procedimento administrativo), pois aí sim, nos termos do art. 784, IX do CPC, o fisco poderá executá-lo judicialmente. Trata-se, portanto, de uma condição para a ação de execução (MADEIRA, 2022).

Na Inscrição de Dívida Ativa deve conter o nome do devedor, dos corresponsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida. Há que se constar também a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como “o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo, a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa e o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida”. Importante salientar que, conforme o artigo 3º da Lei de Execuções Fiscais, a “Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, conquanto tal presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado ou de terceiros, a quem aproveite”.

Conforme a Súmula 392 do Superior Tribunal de Justiça, a Fazenda Pública pode substituir a Certidão de Dívida Ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução. Portanto, após a inscrição em dívida ativa, a execução fiscal é iniciada pelo órgão público credor, por meio de uma petição inicial em ação judicial protocolada perante o foro competente (Juiz Federal ou Estadual, a depender da origem da dívida

ativa), após esgotadas as tentativas de cobrança amigável da dívida, inclusive com possibilidade de protesto, conforme a Lei 9.492/97. Após, o devedor é citado para pagar a dívida no prazo de cinco dias ou apresentar defesa, sob pena de ter seus bens penhorados para garantir o pagamento. Ora, para efetivar as políticas públicas urbanas há necessidade de recursos fiscais, sob pena de se instalar o caos na sociedade, pois para todas as despesas públicas há necessidade de custeio através de receita primária ou secundária.

Como tudo na vida, existe custo até mesmo para exercer um direito, ou seja, o direito à moradia exige investimento. Embora o custo dos direitos seja quase um truísmo, soa como um paradoxo ou mesmo como uma ameaça à própria preservação dos direitos. Afirmar que um direito tem certo custo é confessar que a necessidade de renunciar a algo para adquiri-lo ou garanti-lo. Decepcionados com o modo pelo qual a maioria conservadora da suprema Corte norte-americana impôs limites a vários direitos concedidos na época em que o presidente da Corte era Earl Warren, os progressistas de hoje talvez hesitem em chamar a atenção para o ônus público ligado às liberdades civis (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Os conservadores, por sua vez, talvez prefiram deixar passar em silêncio - isso quando não o ignoram completamente, como indica sua retórica – o modo pelo qual os impostos de toda uma comunidade são usados, de maneira a proteger os direitos de propriedade de indivíduos ricos. O desejo universal de apresentar os direitos como uma coisa positiva, sem ressalva alguma, talvez ajude a explicar por que uma abordagem que não leva em conta o custo é vista com simpatia por todos os lados do debate (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Destarte, o uso do pagamento de tributos para proteger os direitos de propriedade de indivíduos ricos é tema extremamente controverso, mas há argumentos de que é necessário proteger os direitos de propriedade de todos, indistintamente, como forma de estimular o investimento e o desenvolvimento econômico, o que pode beneficiar a sociedade como um todo. Por outro lado, críticos argumentam que essa proteção pode levar a desigualdades e favorecer a concentração de riqueza nas mãos de poucos indivíduos ricos, sendo que a tributação pode ser usada de forma mais eficiente para promover a justiça

social e combater a desigualdade, por meio de políticas públicas que visem à redistribuição de renda e à redução das disparidades socioeconômicas.

Embora a execução fiscal tenha uma certa inefetividade quanto ao êxito nas demandas, o fato é que ela é imprescindível para a execução forçada dos bens e consecução dos anseios de arrecadação do poder público. Não à toa, houve a possibilidade, com a lei 12.767/2012, a qual alterou a Lei 9.492/97, de que as certidões de dívida ativa - CDAs pudessem ser protestadas perante a serventia extrajudicial de Tabelionato de Protesto – mais uma forma de tentativa de arrecadação tributária pelos entes federados.

O Estado tem o dever de proteger o direito de propriedade de todos os cidadãos, independentemente de sua renda ou status social. Isso significa que os impostos e demais tributos devem ser usados para financiar a aplicação da lei e garantir que os direitos de propriedade sejam respeitados e protegidos. Contudo, é importante lembrar que o uso dos impostos para proteger os direitos de propriedade deve ser equilibrado com outras políticas públicas que visem à promoção da justiça social e ao combate à desigualdade, incluindo investimentos em serviços públicos, programas de assistência social, políticas de inclusão social e outras medidas que possam reduzir as disparidades socioeconômicas e promover o bem-estar de toda a comunidade.

Portanto, a execução fiscal nada mais é que um meio de prover o custo dos direitos de todos os cidadãos, e pode ser efetivada contra o devedor, o fiador, o espólio, a massa, o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e os sucessores a qualquer título, conforme artigo 4º da Lei 6.830/80. Caso o devedor (contribuinte) não pague a dívida nem apresente defesa ao Poder Judiciário, o juiz determina a penhora de bens do devedor, como imóveis, veículos, dinheiro em contas bancárias, entre outros, para quitar a dívida, como forma de garantir que os tributos sejam pagos e que os recursos públicos sejam utilizados para o bem-estar da sociedade.

Deveras, é possível afirmar que a regularização fundiária é uma alternativa para reduzir o número de imóveis irregulares e, conseqüentemente, diminuir o volume de dívidas tributárias decorrentes dessas irregularidades nas ocupações já consolidadas no tempo. Isso porque, muitas vezes, os imóveis irregulares são ocupados por famílias de baixa renda que não têm condições

de pagar as dívidas tributárias ou que desconhecem sua existência, são invisíveis perante o municípios. Muitos, na realidade, não querem regularizar seus imóveis justamente para não precisar pagar tributos, tais como IPTU.

O IPTU, como imposto real, acompanha o imóvel e traduz uma significativa situação específica da vulnerabilidade ou não de uma parcela da sociedade, já que a urbanização, historicamente beneficiária à classe dominante, valoriza a propriedade e exclui aqueles que não podem pagar pela terra urbanizada, fazendo com que a população de baixa renda, em busca do baixo custo da terra, ocupe superfícies não urbanizadas ou ambientalmente frágeis (SOARES et al., 2019). Outrossim, a moradia titularizada é sinônimo de dignidade e a determinação do mínimo existencial quanto ao direito fundamental à moradia passa pela contraposição entre o que é demandado para a concretização do núcleo da dignidade da pessoa humana e o que é reconhecido pelo legislador infraconstitucional como efetivamente devido ao cidadão (MARTINS, 2022).

Desse mesmo modo, equivale ao direito a ter um lugar adequado para se viver uma vida digna e saudável, com segurança, paz e dignidade, que seja habitável, com condições adequadas de espaço e proteção contra questões ambientais. Sua localização deve dar acesso a opções de emprego, transporte público, serviços de saúde e educação. Desse modo, é imperioso o respeito ao mínimo indispensável para preservar da dignidade da pessoa humana, sendo necessário alcançar-se o equilíbrio entre as referidas dimensões (MARTINS, 2022).

A regularização fundiária contribuirá para titularizar imóveis perante a serventia de registro de Imóveis e também nas secretarias de fazenda e, conseqüentemente, regularizar dívidas tributárias pendentes, mesmo que as relativas ao futuro. Além disso, a regularização fundiária estimula a formalização do mercado imobiliário, fomentando negociações céleres e desburocratizadas, incentivando a arrecadação de tributos e a regularização fiscal dos imóveis, criando um círculo de riquezas para toda a sociedade.

Sem dúvida alguma, imóveis irregulares têm valor de mercado muito aquém do que realmente poderiam ter ou merecem, já que na maioria das vezes não possuem escritura pública, termo de cessão e muito menos matrícula perante o Registro de Imóveis da circunscrição, e o adquirente,

sabedor de tal situação deletéria, aplica uma forma de deságio no preço para adquiri-lo, pois ao revender também terá esse decréscimo em seu patrimônio. Deveras, a instrumentalização da REURB-Execução Fiscal é um vínculo associativo, então o direito se torna coletivo, com benesses para todos os envolvidos, poder público e cidadãos. Do contrário, é difuso, por alcançar um conjunto abstrato de pessoas, ou seja, uma série indeterminada e aberta de indivíduos, suplantando, assim, o interesse público e a própria dicotomia entre público e privado (CANUTO, 2010, p. 55).

Desde que o homem começou a viver em sociedade existem interesses difusos, entretanto, sem as atuais concepções, diferenciações e tipologias. O direito evoluiu em compasso com a sociedade, buscando, assim, solucionar conflitos, normatizar atos e fatos e prevenir a instabilidade social. Nesse contexto é que se encontra a função social da propriedade e da cidade, que fez surgir uma nova concepção de urbanismo que, por sua vez, submete-se às regras constitucionais, que se voltam a prover bem-estar aos habitantes da urbe, especialmente no Art. 182 (CANUTO, 2010).

De qualquer sorte, é importante ressaltar que a regularização fundiária não é uma solução imediata para as dívidas tributárias existentes e não pode ser utilizada como uma forma de perdoar/remitir as dívidas de tributos e taxas inscritas em dívida ativa, em face dos diversos impedimentos existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com possibilidade de que o Ministério Público ajuíze ação de improbidade administrativa contra o administrador que fizer irregularmente tais perdões de dívidas fiscais. É imprescindível que os processos de regularização fundiária sejam acompanhados de medidas de conscientização e educação fiscal, para o passado, presente e futuro, para que os moradores das áreas regularizadas possam conhecer e cumprir suas obrigações tributárias pelo menos dali em diante, sob pena de existir uma REURB de uma REURB – o que seria inadmissível, dado o caos que isto geraria, bem como o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 estabelecido pela lei 13.465/2017. De outro viés, torna-se fundamental que as políticas de regularização fundiária -REURB estejam umbilicalmente integradas a políticas de desenvolvimento urbano e de inclusão social, visando a garantir o acesso à moradia digna e à cidade para toda a população.

A maior parte dos novos instrumentos jurídicos voltados a regular o aproveitamento da terra urbana passaria a ter efetividade após o Estatuto da Cidade, de 2001. O novo tratamento do direito de propriedade gerou polêmica, fazendo com a lei levasse longos 13 anos para ser aprovada, dada a batalha no parlamento (SANTOS, 2020).

A terra à margem da lei, além de ter valor de mercado muito inferior ao realmente existente no mercado imobiliário, também afeta a população no que tange à existência ou não de sistema de proteção dos serviços básicos de infraestrutura, como escolas, postos de saúde, trabalho, vias adequadas de acesso e delegacias de polícia, além do transporte público. Isso dificulta, e muito, a compra e venda regular de tais imóveis.

A compra e venda de imóveis é negócio jurídico peculiar. Como dito anteriormente, se uma das partes, após a promessa, se recusa a cumprir a obrigação de outorga de escritura pública, dificulta o ato de transferência do imóvel, frustrando-se, muitas vezes, a conclusão de sua transferência no Registro de Imóveis da localidade, pois haverá necessidade de ação judicial para adjudicar o imóvel, ou até mesmo usucapi-lo. Prevê-se, para tanto, a possibilidade de transferência forçada, por meio da ação de adjudicação compulsória, direta ou reversa. Trata-se de ação pessoal pertinente ao promitente comprador ou ao cessionário de seus direitos à aquisição, ajuizada quanto ao titular do domínio do imóvel, voltando-se a suprir a outorga da escritura definitiva, por intermédio de sentença constitutiva, que suprindo a eficácia do título. Suas raízes remontam ao Decreto-lei 58 de 1937 e ao Código de Processo Civil de 1939. Os debates quanto à execução das obrigações de prestar declaração de vontade, em regra, abordavam a celeuma da transferência compulsória de imóveis objeto de promessa de compra e venda (BORGES, 2023).

Referidas discussões, de certo modo, construíram a diferenciação entre a infungibilidade jurídica e a material e, conseqüentemente, ajudaram a enfraquecer o dogma da incoercibilidade absoluta da vontade do obrigado e da necessária conversão em perdas e danos (BORGES, 2023). Portanto, nada melhor do que colocar as coisas nos devidos lugares, ou seja, se há um imóvel construído há vários anos em local que possa ser regularizado, isto não só melhorará a vida da população daquele local como também possibilitará que o

município possa efetivar obras que valorizem a própria região como um todo. Os interesses individuais e públicos se encontram dissociados e se excluíam reciprocamente, porém, observa-se o aumento da interdependência social, fazendo com que interesses antes considerados privados passaram à condição de interesse coletivo (BLANC, 2008).

Deveras, importante frisar que o imóvel tem uma função social, e esta nasceu na prevalência do interesse público sobre o particular. A urbana, entretanto, vincula-se à utilização do imóvel, sendo mais abrangente do que o direito de propriedade. Nesse contexto, são quatro as funções básicas do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear e circular. Tais funções são desenvolvidas pelo homem sobre a propriedade urbana que, se não se destinar a nenhuma delas, não alcança sua função social e, assim, demanda o cumprimento de um destino economicamente útil e produtivo, para satisfazer as necessidades sociais próprias daquele bem (BLANC, 2008).

Não é possível, entretanto, utilizar-se apenas de uma perspectiva socialmente crítica a endossar os hábitos terminológicos do senso comum. Quanto ao campo interdisciplinar do planejamento urbano, o déficit intelectual não é um problema exclusivamente brasileiro (SOUZA, 2020). Por certo que a regularização fundiária urbana precisará seguir estritos limites legais para sua concretização, sob pena de uma espécie de anarquia fundiária no país, com grilagens e ocupações intermináveis em áreas urbanas e rurais – inadmissível para um Estado Democrático de Direito que preza pelo respeito à CF/88 e às leis, bem como pela segurança jurídica de seus cidadãos.

Mas observe-se que tanto o loteamento quanto o desmembramento respeitam a uma espécie de subdivisão do solo em lotes menores e proporcionais onde se destinam a edificação. Naquele se visualiza a construção de novas vias de circulação, ou seja, um novo sistema viário em um local onde inexistia (MOTA, 2018, p. 120).

Tais lotes têm, no mínimo, 125m² e frente de no mínimo 5m, salvo nos casos nos quais o parcelamento em lotes se destinar a fins específicos legalmente previstos, como urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. De outro lado, o desmembramento se caracteriza por aproveitar um sistema viário pré-existente, não

necessariamente havendo a necessidade de abrir novas passagens públicas, podendo apenas haver a melhoria daquilo que já existe (MOTA, 2018).

A legislação urbanística brasileira traz elementos voltados à efetivação do direito social à moradia, ao princípio da função social da propriedade por meio do desenvolvimento e da destinação daquelas ocupações até então vistas como irregulares. São pressupostos para realizar a regularização fundiária de interesse social a existência dos assentamentos irregulares, sem os quais o procedimento perde seu objeto. Entende-se por assentamentos irregulares aqueles que se encontraram situados à margem do sistema formal imobiliário (MOTA, 2018, p. 120).

Não se pode descurar que a ação de Execução Fiscal, na cobrança de tributos, detém importante relevância para custear os serviços básicos da população brasileira, já que cabe ao Estado, dentro do princípio da necessidade, prover aos que menos detêm a concretização do direito à moradia. Um lar é indispensável à dignidade de quem quer que seja, bem como à sua liberdade e, consequentemente, à sua autodeterminação (OLIVEIRA, 2021).

A jurisprudência reconhece a eficácia plena da norma, pois interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico, que a transporta para o regime de direito público (SILVA, 2022). Até porque, no Brasil, verificou-se nas últimas décadas por inúmeros motivos, mas especialmente pela especulação imobiliária, uma verdadeira escalada de propriedades irregulares, construídas e ocupadas em áreas ambientalmente sensíveis em situação de risco ou destinadas para o uso comum do povo, que constitui atualmente um problema de difícil solução (MACEDO, 2020). Ao definir o contorno territorial dessas zonas, a legislação municipal possibilitou a identificação de localidades nas quais as exigências da legislação urbanística seriam especiais, permitindo regularizar urbanisticamente comunidades inteiras. Referida estratégia foi importante para que deixasse de ser regra a política de remoção de tais comunidades. Ao contrário, passaram a receber grande volume de investimentos públicos, por intermédio de projetos de urbanização de favelas (SANTOS, 2020).

Destarte, os programas de regularização fundiárias, nas suas diferentes fases – plano, execução ou titulação –, tornam evidente a inadequação de um

modelo que, mais do que produzir desigualdade, tornou-se insustentável mesmo do ponto de vista da produção da “terra-mercadoria”. A regularização fundiária, procedimento com atos complexos, de diferentes matizes, já traz em si a sua própria contradição e não se trata somente da pretensão de segurança jurídica às populações mais carentes, de garantia de reconhecimento e efetivação de direitos preexistentes, mas também de se providenciar maior controle formal e estatal sobre um bem que se mantém como objeto de intensa disputa e como símbolo da desigualdade: a terra (PONTES, 2014, p. 178). Por isso é que se observa a grande dificuldade em se efetivar a REURB nos mais diversos locais do país, ainda que no bojo de execuções fiscais, pois os interesses são múltiplos sobre a terra (ainda mais sobre a área urbana), intensos e muitas vezes envolvendo conflitos com grave violência, dado o alto valor da terra.

Para facilitar a utilização da REURB na enormidade de municípios brasileiros, a aplicação da REURB independe da publicação de lei municipal sobre o tema. A lei é autoaplicável e todas as vezes que exige algum tipo de regulamentação cita-se a expressão “ato do Poder Executivo municipal” para indicar a desnecessidade de publicação de lei (CUNHA, 2021, pág. 36). Destarte, a paisagem urbana aparece como um “instantâneo”, registro de um momento determinado, datado no calendário. Enquanto manifestação formal, tende a revelar uma dimensão necessária da produção especial: aquela do aparente, do imediatamente perceptível, representação, dimensão do real que cabe intuir (CARLOS, 2020).

Deveras, essa paisagem urbana de espaço irregular necessita efetivamente da regularização fundiária, como forma de dar dignidade humana a quem mais precisa – as pessoas carentes e que precisam da ajuda estatal para resolver seus conflitos fundiários. Os espaços não são apenas urbanos; existe a cidade e o campo. O modo de produção não produz cidades de um lado e campo do outro, mas ao contrário, esta produção compreende uma totalidade, com uma articulação intensa entre estes dois espaços (SPOSITO, 2018).

Destarte, a regularização fundiária é um procedimento altamente complexo que envolve a identificação e a regularização das propriedades em territórios urbanos e rurais e para alcançar esse objetivo é necessário um

extremo esforço conjunto dos órgãos públicos em diferentes níveis de governo. Torna-se imprescindível que haja cooperação entre os órgãos municipais, estaduais e federais para que as informações necessárias para a regularização fundiária possam ser compartilhadas de forma eficiente, incluindo dados sobre a propriedade, infraestrutura, zoneamento e uso do solo, entre outros. Mister também que os órgãos públicos se comuniquem com os proprietários de terras, comunidades locais e organizações da sociedade civil para informá-los acerca do processo de regularização fundiária, esclarecer dúvidas e promover a participação da população nas decisões que afetam a sua vida. A união de esforços também envolve a capacitação dos servidores públicos federais, estaduais e municipais envolvidos na regularização fundiária, inclusive Tabeliães e Registradores, para que possam realizar o trabalho de forma eficiente e dentro da legislação aplicável, para que o título de propriedade seja hígido.

A função da cidade evidencia que ela, como meio ambiente artificial, deve ser considerada sempre em prol da coletividade e do bem-estar das pessoas, seus transeuntes e, também, habitantes, ou seja, a cidade deve servir funcionalmente para a própria sociedade do seu entorno. Veja-se que desde 2001 o Estatuto da Cidade cita a regularização fundiária como instituto jurídico e político e como uma diretriz geral de política urbana, sem tratar do tema com maior profundidade, sendo a Lei 13.465/2017, sucessora da Lei 11.977/2009, que detalha e apresenta instrumento de política urbana voltada para as situações pretéritas (CUNHA, 2021, p. 35).

Portanto, dada a pouca efetividade das execuções fiscais e utilizando de tais instrumentos constitucionais e legais colocados à disposição do Poder Judiciário e do Registro de Imóveis (Lei 6.830/80 e Lei 13.465/2017) é que se pode traçar estratégias jurisdicionais reais e consistentes no que concerne ao uso racional de dados e efetividade da execução fiscal na busca da regularização fundiária urbana. Um dos resultados mais notáveis dos conflitos urbanos é, justamente, a formação das favelas que, por sua vez, correspondem a conjuntos de habitações completamente precárias, construídas em áreas de difícil acesso ou impróprias para a edificação, distantes dos centros urbanos e, conseqüentemente, das benesses sociais neles oferecidas, tais como educação, transporte, segurança pública e saúde (CALIL; MARTINS;

MARTINS, 2022). É isso que a REURB-Execução Fiscal pretende resolver, ou seja, um plexo denso de interrelação entre a execução fiscal e a regularização fundiária, com vistas a garantir o pleno acesso ao direito constitucional à moradia, bem como o pagamento de tributos devidos ao Município ou DF.

Nesse aspecto particular, a tese aqui tratada reforça, portanto, a imperiosa necessidade de união indissolúvel de esforços de todos os órgãos públicos envolvidos, mas precipuamente das diretrizes emanadas de decisões cogentes do Poder Judiciário (o qual detém a última palavra em suas ações em trâmite no foro), além das partes envolvidas, como o Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia, municípios, Procuradorias, CNJ (Conselho Nacional de Justiça), Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis. Mas, sem dúvida alguma, o fortalecimento da efetivação da REURB-Execução Fiscal, como instrumento de pacificação social, teve grande efetividade entre o Registro de Imóveis e o Poder Judiciário gaúcho, na medida em que este primeiro, detentor de todas as matrículas, memoriais e mapas setoriais do município de Tramandaí-RS, pôde trazer ao Judiciário a exata e real noção das causas e problemas que seriam resolvidos em larga escala.

3.2 REURB-Execução Fiscal: Judiciário e Registro de Imóveis

O acesso à justiça é múltiplo, de várias matizes, prismas e um dos pilares do Estado Democrático de Direito, base da sociedade brasileira, já que consiste num princípio geral do próprio Direito, na exata medida em que a justiça é valor ínsito ao ser humano, carente muitas vezes de itens essenciais à sobrevivência e existência digna, mas que em momentos conflituosos necessita de buscar a justiça para assegurar o mínimo existencial. As necessidades de paz, ordem, segurança e bem comum levam a sociedade à criação de um organismo responsável pela instrumentação e regência desses valores. Ao Direito é conferida esta importante missão. A sua faixa ontológica

localiza-se no mundo da cultura, pois representa elaboração humana (NADER, 2000, p. 17).

O Direito não corresponde às necessidades individuais, mas a uma carência da coletividade. A sua exigência exige uma equação social. Só se tem direito relativamente a alguém. O homem que vive fora da sociedade vive fora do império das leis e regras. O homem só não possui direitos e nem deveres (NADER, 2000, p. 17).

O Poder Judiciário independente e autônomo, com juízes imparciais, torna o país um verdadeiro Estado Democrático de Direito, em que os cidadãos podem confiar os seus bens mais preciosos, inclusive a vida, família, saúde e propriedade, nas mãos de um magistrado que, por sua vez, julgará de conformidade com os seus valores e consciência. Consagrado na Constituição da República como um dos Poderes da União (art. 2º, CF/88), o Poder Judiciário é independente e autônomo, de significativa importância no panorama constitucional das liberdades públicas, especialmente a partir de 1988, quando o atual documento constitucional lhe confiou um papel até então não outorgado por nenhuma outra carta constitucional (MASSON, 2020, p. 1223).

Assim é que na maioria das vezes há necessidade de que um juiz aplique as normas em vigência, eis que se alguém se contrapõe ao cumprimento de um contrato, por exemplo, não há condições efetivas de que o particular possa exercer o império da lei por sua própria vontade, sem que o Estado-juiz tenha efetividade no caso concreto. Ao cercá-lo de garantias institucionais e funcionais – as primeiras, até então, desconhecidas nos nossos modelos constitucionais – a Constituição de 1988 sedimentou um Poder cuja atuação está livre de intimidações e pressões externas, podendo ser prestada com a independência e desassombro que se almeja (MASSON, 2020).

Destarte, o acesso à justiça é previsto no artigo 5º, inciso XXXV da CF/88, em que se preceitua que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, reforçado pelo inciso LXXIV, em que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Possuindo como função típica a jurisdicional, o Poder Judiciário é o responsável pelo exercício da jurisdição, consistente na atividade por meio da qual o Estado presta a tutela jurisdicional, mediante

provocação, no intuito de promover imparcialmente a composição dos conflitos (MASSON, 2020). Com isso, monopoliza o uso da força, impedindo formas privadas desse “fazer justiça” e assegura relativa paz social perante a população.

O Código de Processo Civil de 2015 reforçou o princípio do acesso à justiça, pois o *caput* do artigo 3º assevera que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, ou seja, a atuação da justiça poderá ser anterior, através de liminares ou mesmo de tutela de urgência antecipada. O acesso à justiça é um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, significando que todas as pessoas têm direito a buscar a proteção dos seus direitos e interesses perante o Poder Judiciário Federal ou Estadual, de forma livre e igualitária.

A função típica do Poder Judiciário é a de julgar ou, em outros termos, exercer a função jurisdicional; todavia, irá o Poder exercer também funções que não são de sua natureza intrínseca, funções atípicas, tanto de natureza executivo-administrativa quanto de natureza legislativa (MASSON, 2020). O acesso à justiça não se limita apenas ao direito de ajuizar uma ação no Poder Judiciário, mas também engloba o direito à informação, à assistência jurídica gratuita para quem não tem condições de arcar com os custos do processo, à celeridade e à efetividade da prestação jurisdicional. A garantia do acesso à justiça é fundamental para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a promoção da igualdade e da justiça social. É através do acesso à justiça que as pessoas podem exercer seus direitos e ter garantido o devido processo legal, tornando-se a justiça um vital instrumento de pacificação social e resolução de conflitos de forma justa e equilibrada, símbolo essencial à democracia.

Deveras, a justiça, como princípio e valor soberano, viés do poder constitucional previsto na CF/88, em face da enormidade de processos existentes em tramitação no foro, assim como da importância de tal poder para resolução de conflitos entre pessoas naturais e jurídicas, em um país continental como o Brasil, multiplicou os feitos, gerando a letargia, muitas vezes, da própria justiça, pois são poucos os juízes e servidores do judiciário no país. Há causas de naturezas diversas para o fenômeno. A primeira delas é

o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, operou-se uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, na Europa e em países da América Latina, particularmente no Brasil. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Existe, contudo, uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade (BARROSO, 2022).

O Poder Judiciário brasileiro julga milhões de processos em um ano, com acréscimo nesse número todo ano, um ciclo sem fim, deletério para o próprio funcionamento da justiça. O sistema de precedentes introduzido pelo CPC, de certa forma, tende a diminuir o fluxo de processos no judiciário, mas não impedirá a demora processual nas diversas instâncias do Poder Judiciário. Em tal contexto, não há como deixar de perceber, ao longo dos anos, o fenômeno da solução consensual dos conflitos ou desjudicialização, especialmente, por meio da arbitragem, mediação ou conciliação.

Portanto, o acesso à justiça precisa ser efetivo, eficiente e célere, pois de nada adianta alguém ajuizar ou protocolar uma ação que demore um prazo enorme para encontrar solução, quando, por muitas vezes, o autor/réu, ou seus sucessores, já nem estarão vivos para aguardar ou usufruir o desfecho de algo importante para o deslinde de suas próprias vidas ou bens. Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15).

A garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos leva a uma perfeita igualdade que, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso

efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A resolução formal dos litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), o que gera angústia de todos os envolvidos, inclusive do próprio juiz.

Veja-se que todos os direitos, em um Estado Democrático de Direito, têm algum custo, maior ou menor, seja para o Estado, seja para o próprio cidadão, pois tudo acarreta o dispêndio de gastos, ainda que sejam aparentemente gratuitos, já que, por exemplo, nas grandes cidades tão somente o deslocamento com o transporte público para o foro judicial, no escopo de ir a alguma audiência, já gera um custo de tempo e dinheiro ao jurisdicionado. Embora o custo dos direitos seja quase um truísmo, soa antes como um paradoxo, uma ofensa às boas maneiras, talvez mesmo como uma ameaça à própria preservação dos direitos. Afirmar que um direito tem um certo custo é confessar que “temos de renunciar a algo para adquiri-lo ou garanti-lo. Ignorar os custos é deixar certas trocas dolorosas fora do nosso campo de visão” (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 13).

É notório que o custo dos direitos sociais é alto e pode representar uma parcela significativa do orçamento público da União, Estados, DF e municípios, contudo, é imperioso ressaltar que esses direitos são fundamentais para garantir uma sociedade mais justa e igualitária, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar da população. O acesso à justiça, como todo direito fundamental, também tem um custo, que certamente é financeiro, mas também de tempo da parte que aguarda uma definição justa do que é colocado a julgamento ao juiz. Por outro lado, também se verifica que os emolumentos devidos às serventias extrajudiciais são, muitas vezes, menores que os gastos devidos para um processo perante o Poder Judiciário. É claro que muitas vezes pode existir um acordo, ou mesmo um procedimento extrajudicial ou administrativo sem conflito, pois este é um método geral e consensual para justamente evitar o longo litígio judicial, consistente em encorajar acordos pelo uso seletivo de incentivos econômicos, tais como os custos dos julgamentos, taxa de inflação e demora (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). A demora nos processos judiciais acaba por prejudicar a própria população brasileira, eis que as condenações contra a fazenda pública tem aplicação de juros e correção

monetária, muitas vezes com índices superiores a aplicações no mercado financeiro.

Assim é que o tema de repercussão geral 810 do STF assegura que: 1) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09; e 2) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina.

Ademais, após a Emenda Constitucional n. 113/2021, o artigo 3º dispõe que nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente. Quanto à taxa SELIC, conforme informações do Banco Central, na reunião realizada em 03 de maio de 2023, o Copom decidiu manter a taxa Selic em 13,75% ao ano pela sexta vez seguida, ou seja, todos os entes federados que possuam condenações no Poder Judiciário terão tal forma de incidência anual nos precatórios – o quê gera prejuízos a todos, indistintamente.

De qualquer forma, como princípio basilar do estado democrático de direito, não há dúvidas de que é fundamental a garantia formal de que o

Judiciário estará de portas abertas às demandas de todas as pessoas naturais ou jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, mas há dois fatores que podem minar a efetividade dessa abertura de portas: falta de acesso à informação e falta de recursos financeiros. Nem todos sabem que o Judiciário está de portas abertas e muitos não têm recursos para financiar a chegada a essa porta (e a permanência do lado de dentro). Assim, não é possível compreender o acesso à justiça apenas do ponto de vista do Poder Judiciário; é necessária uma visão mais ampla, que inclua outras instituições e atividades, cujo fortalecimento pode ser central para que os indivíduos consigam ter acesso à jurisdição (SILVA, 2021).

Neste ponto é que a serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, portanto, sendo um serviço público delegado pelo poder público, com grande capilaridade por todo o país, tendo em seus quadros titulares concursados e que pretendem auxiliar cada vez mais na melhoria do sistema de justiça, pode proporcionar que a titularidade de um bem vital, como uma residência, seja efetivada. Outrossim, o planejamento urbano não pode se sobrepor à necessidade de concretização do direito fundamental à moradia digna. Assim, faz-se necessário superar as desigualdades no acesso à habitação, especialmente após os danos ocasionados pelo urbanismo neoliberal e pelas crises no setor de construção civil (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022).

O direito de propriedade imóvel, além de ser garantido pelo *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, dessume-se, muitas vezes, na única forma real de patrimônio de uma pessoa que, porém, demanda anos de vida e trabalho para conseguir uma moradia, por exemplo, ou até mesmo um imóvel comercial para o trabalho. Neste aspecto, verifica-se que o registro de imóveis é uma serventia extrajudicial abarcada pelo artigo 236 da Constituição Federal, no sentido de que é exercido em caráter privado, por delegação do Poder Público, ou seja, um particular, aprovado em concurso de provas e títulos, cuidará de todo o emaranhado de documentos relativos aos imóveis daquele local, precipuamente, da cadeia dominial e seus reflexos legais, sob a supervisão direta do Poder Judiciário.

O artigo 236 e seus parágrafos da CF/88 assevera que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público; que a lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade

civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Também aduz que lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, além de asseverar que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Numa perspectiva mais ampla, e visando a efetivar o acesso à justiça, tem ocorrido nos últimos anos o fenômeno da desjudicialização, ou seja, o Congresso Nacional, consciente de que o Poder Judiciário já possui inúmeros afazeres, com situações graves colocadas para julgamento, pode propiciar que o registrador de imóveis ou tabelião de notas efetive um direito que anteriormente era restrito apenas ao juiz. Aperfeiçoando então a legislação, citam-se como exemplo algumas situações importantes para o aperfeiçoamento do acesso à justiça, através do registro de imóveis, como a da Lei 10.931/2004 que, alterando a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), possibilitou a retificação, na própria serventia de registro de imóveis, sem atuação do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Já o Tabelião de Notas, por exemplo, pode efetivar separações judiciais, divórcio, inventários e partilhas, desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei 11.441/2007 e também no CPC.

A Lei 6.015/73 é a Lei fundamental que regulamenta todo o serviço registral, tal como o registro civil de pessoas naturais, registro de imóveis, registro de títulos e documentos, além do registro civil de pessoas jurídicas, contudo, a Lei Orgânica de Notários e registradores é a Lei 8.935/94, que em seu artigo 1º diz que Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Outrossim, o artigo 3º da Lei 8.935/94, em sentido similar, diz que notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do Direito, dotados de fé pública, aos quais é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

Assim é que de ofício ou a requerimento do interessado, o Registrador de Imóveis poderá retificar o registro em casos de omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título, indicação ou atualização de

confrontação, alteração de denominação do logradouro público, além de indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georreferenciadas. Poder-se-á também retificar administrativamente o registro de imóveis em casos de alteração ou inserção que resulta de mero cálculo matemático, reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação ou ainda inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes. Há possibilidade, também, de que a requerimento do interessado seja efetivada retificação em caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), bem assim pelos confrontantes.

Outra forma também de acesso à justiça no registro de imóveis foi a usucapião extrajudicial, antes somente reservada ao Poder Judiciário. O artigo 216-A da Lei 6.015/73 permitiu que o interessado solicite, através de requerimento no registro de imóveis do local do imóvel, instruindo-o com vários documentos, dentre eles a ata notarial lavrada por Tabelião de Notas. Já o artigo 251-A da Lei de Registros Públicos (6015/73) também trouxe inovação, quanto ao cancelamento, por falta de pagamento, do compromisso de compra e venda de imóvel, permitindo que o registro de imóveis intime o promitente comprador a quitar as parcelas vencidas e as vincendas, agilizando a quitação. Nos mesmos termos, o artigo 251-B da Lei 6.015/73 também inovou, na medida em que a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser realizada extrajudicialmente, perante o registro de imóveis do local de situação do imóvel objeto de questionamento.

De tal forma, assegura-se agilidade aos procedimentos mencionados, que antes demoravam muitos anos para resolução perante o Poder Judiciário, trazendo efetividade à garantia fundamental da duração razoável do processo, tornando acessível a justiça a todo cidadão brasileiro. A garantia de duração razoável do processo deve ser compreendida, então, de forma panorâmica, pensando-se na duração total do processo e não só no tempo necessário para se produzir a sentença do processo de conhecimento (CÂMARA, 2020). Tal

viés, portanto, deve abarcar não só o processo judicial, mas também os administrativos, inclusive aqueles que foram desjudicializados.

A concatenação efetiva e célere dos atos procedimentais perante o registro de imóveis, com menor custo para a garantia de direitos assegurados pela Constituição Federal, seja para retificação, usucapião, adjudicação compulsória ou execução do compromisso de compra e venda, garantem, a um só tempo, um acesso igualitário à justiça, proporcionando maior paz social e equidade aos cidadãos do país, concretizando um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O Serviço de Registro de Imóveis é fiscalizado tanto pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ quanto pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, portanto, a segurança jurídica é um dos pilares do Registro de Imóveis, assim como vários outros princípios, como publicidade, continuidade, instância e especialidade objetiva e subjetiva, dentre outros.

Um dos princípios mais mezinhos do Registro de Imóveis é o da legalidade. Ao Oficial Registrador somente é dado praticar os atos que a lei determina. Os atos de registro em sentido estrito e os atos de averbação – únicas morfologias passíveis de travestir uma inscrição predial no sistema do fôlio real inaugurado pela vigente Lei 6.015/1973 – constam expressamente na lei (RIBEIRO, 2023).

Outrossim, através dos atos de registro e averbação, precipuamente no que tange à REURB, o Registro de Imóveis também protege o meio ambiente e a respectiva sustentabilidade de uma área adensada e que possivelmente está degradada em termos ambientais, bem como a legislação urbanística do município, precipuamente o plano diretor, diretriz básica para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Com a REURB, o município poderá investir em infraestrutura para poder melhorar tal situação, muitas vezes caótica.

Na Carta Magna de 1988, em seu artigo 170, inciso VI, verifica-se que a ordem econômica tem entre os seus princípios justamente a defesa do meio ambiente. Da mesma forma, o artigo 225 da CF assegura a todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O desenvolvimento tornou-se termo de utilização corriqueira. Ele passou a ser debatido na ecologia e na economia. Trata-se de algo imperioso à macroeconomia, por reconhecer limites naturais à expansão econômica e

romper com a lógica social do consumismo. Essa interação entre contrários (desenvolvimento e sustentabilidade) demanda crítica ao próprio desenvolvimento.

Destarte, a sustentabilidade alcança sua juridicidade efetiva, tornando-se um princípio constitucionalmente consagrado, inclusive no Brasil. Mais do que isso, é uma das normas essenciais de determinados Estados, devendo, portanto, ser um guia para a atividade estatal. Em meio a outros princípios estruturantes do Estado Constitucional, como democracia, liberdade, juridicidade e igualdade, a sustentabilidade é um conceito aberto, que precisa de concretização conformadora e não transporta soluções prontas, necessitando, dessa maneira, de ponderações e de decisões problemáticas.

Pode-se falar em sustentabilidade em sentido restrito ou ecológico e em sentido amplo. No primeiro caso, aponta para a proteção e manutenção, no longo prazo, de recursos por meio de planejamento, economia e obrigações de conduta e resultado, demandando a diminuição (quantitativa e qualitativa) da poluição. Já a sustentabilidade em sentido amplo se relaciona aos três pilares da sustentabilidade: ecológica, econômica e social, tornando-a um conceito federado, que define condições e pressupostos jurídicos para a evolução sustentável.

A sustentabilidade, enquanto princípio jurídico-constitucional fundamental, deve promover o equilíbrio entre uma série de fatores que tocam tanto o Direito quanto a política, adentrando diversos aspectos do convívio em sociedade, inclusive naquilo que concerne à economia. A juridicização da sustentabilidade relacionada ao contexto ambiental adentrou o contexto social de maneira a transformar mentalidades de agentes políticos, jurídicos e econômicos, entretanto, sem renunciar ao equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

É, portanto, um princípio constitucional que determina, mediante eficácia direta e imediata, a responsabilidade estatal e social pela concretização do desenvolvimento material e imaterial inclusivo, durável, equânime, limpo, inovador, ético e eficiente, para assegurar o direito ao bem-estar. Já uma política sustentável deve inserir todos os seres vivos em um futuro comum, por isso, deve ser multidimensional, assim como é o bem-estar, devendo consolidar o cuidar ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o

jurídico-político, já que todas essas dimensões compõem a sustentabilidade como princípio e valor. Dessa mesma forma, a ideia de economicidade não pode se separar da própria medição de consequências do consumo e da produção. Em decorrência de se tratar-se de um princípio ético social, econômico, ambiental e jurídico-político, deve ser compreendido de forma dialética.

A sustentabilidade entretém uma relação semântica com o desenvolvimento, adjetivando-o ao mesmo tempo em que estabelece determinadas balizas para que este ocorra, especialmente no que se relaciona à compatibilização entre a economia e a proteção ao meio ambiente. Sustentável é algo que qualifica o desenvolvimento, em oposição ao insustentável. Mas o princípio da sustentabilidade se define como dever de proteger e restaurar a integridade de sistemas ecológicos da Terra, adentrando o conceito de desenvolvimento sustentável, tornando seu conteúdo jurídico passível de determinação.

A sustentabilidade se separa do desenvolvimento sustentável, em que pese o fato de serem constantemente utilizados como sinônimos. A noção de desenvolvimento sustentável relaciona desenvolvimento e sustentabilidade, de maneira que aquele se baseia nesta. Trata-se de uma das aplicações desse princípio da sustentabilidade que, além disso, demonstra ser o mais fundamental de toda a principiologia ambiental, em que pese o fato de que a referida fundamentalidade tem de ser reconhecida pelo Direito e pela governança.

O desenvolvimento sustentável, apesar de ser apenas uma das diversas aplicações da sustentabilidade, acabou por se tornar, de conformidade com convenções de Direito internacional dos direitos humanos em matéria ambiental dos quais o Brasil é signatário, assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, um princípio autônomo. O impacto da sustentabilidade no Direito brasileiro fez com que não apenas fosse considerada um princípio constitucional basilar, como também o próprio desenvolvimento sustentável, que deixou de ser apenas um aspecto da experiência humana adjetivado pela ideia de relação entre a economia e a preservação ambiental.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 3540, Relator Min. Celso de Mello, já entendeu que o princípio do desenvolvimento sustentável tem caráter constitucional, encontrando legitimação em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, permitindo o justo equilíbrio entre a economia e a ecologia (BRASIL, 2005). O desenvolvimento sustentável subordina-se, entretanto, ao conflito entre valores constitucionais relevantes. Trata-se de condição inafastável, que não esvazia seu conteúdo essencial. Dos mais relevantes direitos fundamentais constitucionais é a preservação do meio ambiente, a ser resguardado em prol da presente e das futuras gerações.

O constituinte originário foi tão incisivo na proteção ao meio ambiente que uma das únicas exceções ao princípio da responsabilidade penal a atingir apenas pessoas naturais, foi a de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, em conformidade com o microssistema fixado por meio da Lei 9.605/98. A administração pública em geral tem o dever de proteger o equilíbrio ambiental, sendo que a responsabilidade civil da administração pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, conquanto a execução seja subsidiária, conforme Súmula 652 do STJ.

O Superior Tribunal de Justiça entende que não existe direito adquirido para degradar ou poluir o meio ambiente, assim, proprietários de imóveis em áreas preservadas têm a obrigação de reparar o meio ambiente, mesmo quando não foram os agentes responsáveis pela degradação, sendo desnecessário asseverar culpa ou nexo causal como determinantes do dever de recuperar a área de preservação permanente. Em tal medida é que na proteção ao meio ambiente e respectivo desenvolvimento sustentável o texto constitucional assegura o uso da ação popular por qualquer cidadão, bem como o do inquérito civil público e da ação civil pública pelo Ministério Público Federal ou Estadual e outros colegitimados, visando a ampliar seu espectro protetivo do respectivo direito difuso.

A Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente), especialmente quanto à qualidade do meio ambiente, devendo permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria

ambiental, defluindo a notável importância dos registros públicos. Ocorre que se evidencia a relevância, em tal temática, das serventias extrajudiciais de Registro de Imóveis, previstas no artigo 236 da Constituição Federal, Lei 6.015/73 e Lei 8.935/94, que asseguram efetivamente a proteção da legalidade e segurança jurídica ao meio ambiente equilibrado, efetivando os atos necessários para a salvaguarda legal dos atos registráveis e averbáveis na circunscrição dos imóveis.

Os imóveis, segundo dicção dos artigos 79 a 81 do Código Civil, são o solo circunscrito à delimitação física da área e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, além dos direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram, bem como o direito à sucessão aberta. A Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul prevê, em seu artigo 605, que uma vez averbada a existência da floresta será permitido o registro de compra e venda das árvores ou da respectiva madeira e de sua exploração, ou de outras formas específicas de alienação ou oneração desses bens, assim como dos direitos a eles relativos, independente do solo.

A propriedade, sem dúvida ou entredúvida, é um direito constitucional previsto no artigo 5º, *caput* da Constituição Federal, além do Código Civil e de legislações correlatas, contudo, precisa ser utilizado de forma racional, proporcional e adequada, precipuamente respeitando a legislação ambiental. O meio ambiente, até mesmo por uma questão fática e jurídica, está correlacionado geralmente a um imóvel físico e legal, registrado em dada circunscrição de registro de imóveis, se for particular, ou perante a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), se for de tal ente federado.

Deveras, o imóvel deve guardar estreita relação com o cumprimento da função social da propriedade, conforme a Constituição Federal e o próprio Código Civil, que diz em seu artigo 2.035, parágrafo único: “nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”. Não se admite mais, ao contrário do que ocorria sob a égide do Código de 1916, o uso patrimonialista, irracional e inadequado de propriedades imobiliárias urbanas ou rurais, dado que o real descumprimento da função social da propriedade poderá levar a graves sanções, tais como a majoração

de impostos reais ou até mesmo a desapropriação para reforma agrária (área rural) ou urbana (Estatuto da Cidade).

O Registrador de Imóveis, verdadeiro fiscal da lei quanto à seara imobiliária, deverá observar estritamente as normas constitucionais, legais e de consolidações normativas das Corregedorias dos Tribunais de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, que buscam preservar o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. No momento em que título ingressa na serventia de Registro de Imóveis será objeto de qualificação pelo registrador, devendo observar os princípios e aplicá-los ao caso concreto. A leitura do título, pela mente do registrador, é organizada nos princípios e regras que norteiam o sistema (CASSETTARI; SALOMÃO, 2022).

Ao passar os olhos, o registrador já identifica os diplomas legais evidentes no título e, ao confrontar a matrícula ou transcrição, aplica mentalmente os princípios, debruçando-se sobre o título e sobre o seu acervo, analisando as bases do negócio jurídico, mirando na segurança jurídica das partes e da sociedade (CASSETTARI; SALOMÃO, 2022). Os empreendimentos imobiliários, loteamentos, incorporações, desapropriações, tombamentos, regularizações fundiárias urbanas, obras públicas e construções particulares, conquanto tenham um elevado filtro efetivado pelos órgãos fiscalizatórios ambientais e pelas municipalidades, também receberão análise rigorosa do titular do Registro de Imóveis, que também é por rigor um fiscal da ordem jurídica.

Nesse sentido, a REURB é um procedimento complexo e indispensável à regularização da situação jurídica, ambiental e urbanística de imóveis construídos irregularmente, inclusive em áreas de risco, garantindo a dignidade dos moradores de maneira a se concretizar, de maneira integral, o direito fundamental à moradia digna (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022). Na Lei 6.015/73, por exemplo, tem-se que as servidões ambientais serão averbadas perante o Registro de Imóveis (art. 167, inciso II, item 23), enquanto o contrato de pagamento por serviços ambientais, quando este estipular obrigações de natureza *propter rem*, será registrado (artigo 167, inciso I, item 45).

A segurança jurídica é a finalidade suprema de toda atividade notarial e registral, sendo um mega princípio, pois todos os demais convergem para isso. Ela é a luz que ilumina os demais princípios e não poderá ser confrontada por

eles, caso ocorra algum conflito aparente entre os princípios. É a segurança jurídica que garante estabilidade e proteção aos negócios jurídicos imobiliários (CASSETTARI; SALOMÃO, 2022). Havendo o registro de um loteamento pela Lei 6.766/76, deve o Registro de Imóveis observar se tais lotes se encontram em faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município.

A observância da faixa de domínio também em rodovias (cinco metros) e ferrovias (15 metros) é essencial para a efetividade do princípio da legalidade, bem como do equilíbrio do meio ambiente, além da segurança viária e ferroviária, além dos cidadãos que ali perpassam. Ademais, se necessária, a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

As desapropriações por utilidade pública (Decreto-Lei 3365/41) podem ter como objeto a proteção ambiental, assim como as unidades de conservação, tais como Parques Nacionais, Reservas Biológicas e reservas particulares do patrimônio natural, com registro ou averbação no respectivo Registro de Imóveis (Lei 9.985/2000). As desapropriações amigáveis e as sentenças que, em processo de desapropriação fixarem o valor da indenização, serão registradas perante o Registro de Imóveis, conforme artigo 167, inciso I do item 34, além da imissão provisória da posse, no item 36 do mesmo inciso.

Importante mencionar que a Súmula 479 do Supremo Tribunal Federal assegura que as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização, conquanto devam ter um controle rígido de sua utilização perante a serventia de Registro de Imóveis. De outro giro, os bens imóveis não poder ser usucapidos e eventualmente aqueles que ocupam tais áreas não terão direito a qualquer forma de indenização pelo Estado, pois a Súmula 619 do STJ assegura que a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias (BRASIL, 2018).

Os bens públicos não podem ser usucapidos porque são inalienáveis e imprescritíveis, não podendo ser objeto de aquisição por usucapião ou qualquer outra forma de transferência de propriedade. Tais bens públicos pertencem à União, aos Estados, Distrito Federal e municípios, e são destinados ao uso e usufruto da coletividade, não podendo ser objeto de apropriação individual. Dessa forma, a posse de um bem público não pode ser transformada em propriedade por meio da usucapião.

Conforme o Código Civil, artigos 99 a 102, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. De outro giro, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar, enquanto os dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Por fim, os bens públicos não estão sujeitos à usucapião. Veja-se que na Súmula 340 do STF já se assegurou que desde a vigência do Código Civil os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião, ou seja, somente eventuais títulos anteriores a 1916 poderiam questionar situações dominiais de particulares em face da União, Estados, DF e municípios.

O exercício das prerrogativas inerentes à propriedade imobiliária integra o direito fundamental à moradia digna, de maneira que a própria lei da regularização fundiária urbana determina a obediência ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, à ordenação do território e da ocupação eficiente e funcional do solo (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022). Por sua vez, no Incidente de Assunção de Competência – IAC n. 13, o Superior Tribunal de Justiça consagrou o direito à informação ambiental e a possibilidade no Registro de Imóveis acerca de tais informações, assumindo, o Registro de Imóveis, em conjunto com o Ministério Público, papel vital para a sustentabilidade.

A possibilidade de exercício dessas faculdades jurídicas relacionadas ao imóvel, inclusive sua disposição a qualquer título, é indispensável para que a estrutura urbana siga seu curso usual de maneira sustentável, tendo em vista que o exercício das prerrogativas inerentes à propriedade imobiliária torna-se parte integrante do direito fundamental à moradia digna. Entendeu o Superior

Tribunal de Justiça que o regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais, sendo que o Ministério Público pode requisitar diretamente ao registro de imóveis a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais. Ademais, a própria lei da regularização fundiária urbana determina, expressamente, a obediência ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, à ordenação do território e da ocupação eficiente e funcional do solo, fatores que corroboram todos os principais aspectos do desenvolvimento sustentável, aplicando-os ao urbanismo (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022).

A averbação de notícia ambiental torna-se fulcral para que tenha efeito *erga omnes* e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável, sendo que o artigo 246 da Lei 6.015/73 possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. Aliás, há efetiva necessidade de averbar ou registrar atos ou negócios relativos a situações ambientais do imóvel rural ou urbano, especialmente para fins de proteção do terceiro de boa-fé, na forma do artigo 54 da Lei 13.097/2015, ganhando conotação no fôlio real e produzindo efeito *erga omnes*.

A Lei n. 13.097/2015 procurou ampliar a segurança jurídica em relação aos adquirentes e aos terceiros de boa-fé, favorecendo, assim, o tráfico imobiliário. De certa forma, o Código Civil já estendia essa proteção ao terceiro de boa-fé. Conforme se observa no artigo 167 em relação ao negócio jurídico nulo por simulação, e no artigo 1827 em relação à venda *non domino* por herdeiro aparente, havendo aquisição onerosa por um terceiro de boa-fé, o registro deve ser mantido (CASSETTARI; SALOMÃO, 2022).

Por sua vez, a regularização fundiária urbana, conforme a Lei 13.465/2017, instituiu procedimentos importantíssimos para áreas consolidadas e que abranjam medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Destarte, o projeto de regularização fundiária urbana – REURB conterà, dentre outros, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e

ambiental, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso, e estudo técnico ambiental.

Portanto, a regularização fundiária não alcançará a totalidade de seu potencial organizador se os referidos procedimentos não forem efetivamente caracterizados pela participação dos indivíduos e das comunidades, voltada à concretização do direito fundamental à moradia digna e, conseqüentemente, da ideia de cidade sustentável (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022). Controlando efetivamente a legalidade dos atos e negócios jurídicos registráveis e averbáveis, a manutenção do controle rígido da lei e da aplicação de normas ambientais e da função social da propriedade, em conjunto precipuamente com o Ministério Público Federal ou Estadual, haverá um grande favorecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sob a ótica do Direito objetivo, o ordenamento jurídico deve ser estável, acessível, interpretativo e seguro, o que não significa ser imutável, pois deve evoluir, porém de forma lenta, racional e previsível. Sob a ótica do Direito subjetivo, a segurança jurídica deve manter e proteger o titular do direito contra eventuais ataques que possa sofrer (CASSETTARI; SALOMÃO, 2022).

A serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, em conjunto com outros órgãos públicos, precipuamente o Tabelionato de Notas e o Poder Judiciário, torna-se deveras vital para o controle e manutenção da sustentabilidade ambiental do Brasil, eis que possui seguramente os dados necessários dos imóveis rurais e urbanos, tornando-se um verdadeiro fiscal da lei para fins de qualidade de vida da sociedade e das futuras gerações. O registro imobiliário também adquire no Brasil, sobretudo após o advento da Lei n. 13465/2017, um efeito de regularização da propriedade. Isso porque o direito material brasileiro reconhece formas de aquisição de propriedade sobre bens imóveis que independem de registro, diferentemente daquelas que resultam da celebração de negócio jurídico (art. 1245 do Código Civil) (KÜMPEL; FERRARI, 2020).

O exemplo clássico é a usucapião, que é forma originária de aquisição de propriedade independente do registro. Embora a maior parte da doutrina entenda ter o registro, no caso da usucapião, efeito meramente declaratório, nesses casos tem como escopo regularizar um direito de propriedade já constituído, mas formalmente fora do sistema de registro imobiliário, o que limita o exercício do direito subjetivo pelo seu titular (KÜMPEL; FERRARI,

2020). Importante asseverar que tanto para a magistratura quanto para os serviços extrajudiciais há imposição constitucional para que os candidatos sejam bacharéis em Direito, bem como sejam aprovados nas provas objetiva, escrita e prática, prova de títulos, documentos e prova oral, como forma republicana de acesso aos cargos e funções públicas. Além da isonomia e impessoalidade, a competição social ganha uma dimensão estratégica interessante: “a vitória não é conquistada quando nos sobressaímos sobre os concorrentes, mas sim quando nós convencemos um público incumbido do julgamento” (o que traz o verdadeiro interesse em uma situação, como a do concurso público).

O Poder Judiciário, no Brasil e no mundo, passou por inúmeras transformações nas últimas décadas. Antes coadjuvante, passou a ser um dos protagonistas do sistema constitucional. No caso brasileiro, esse protagonismo foi ainda alavancado por peculiaridades como a intensa presença midiática do Supremo Tribunal Federal e por um papel cada vez mais proeminente dos tribunais em âmbitos que eram antes em geral reservados à política (SILVA, 2021). O Poder Judiciário tem a precípua função de aplicar a lei e garantir a justiça e, por intermédio dos tribunais e juízes, atua na solução de conflitos que envolvem direitos e deveres dos cidadãos, desde questões simples, como disputas entre particulares, como um acidente de trânsito, até casos complexos, como declaração de inconstitucionalidade de leis ou em situações criminais graves.

Para que o Poder Judiciário possa resolver os conflitos de forma justa e eficaz é importante que os cidadãos tenham acesso ao sistema judiciário e aos seus direitos, e que os juízes sejam imparciais e independentes em suas decisões, sendo fundamental que a sociedade como um todo participe ativamente do processo judicial, buscando compreender as suas responsabilidades e direitos, contribuindo para a construção de um sistema de justiça mais justo e eficiente. Neste fulcro, aliando o controle efetivo que o Registro de Imóveis possui sobre toda a malha fundiária do município, bem como com a efetividade do controle das execuções fiscais em trâmite perante o Poder Judiciário, constatando a desconexão entre a titularidade formal e a fática, poderá existir uma conjunção de fatores para solucionar a irregularidade fundiária, com a junção de tais órgãos.

Destarte, a palavra final em qualquer processo será sempre do Poder Judiciário, ou seja, ele poderá, durante a dialética processual, ouvir as partes, produzir as provas necessárias e proferir o julgamento adequado ao caso concreto. Assim, torna-se um poder importantíssimo justamente para os mais carentes, aqueles que necessitam, no caso, do acesso ao direito à moradia. Tal julgamento não seria possível sem outros atores, como os municípios, as Procuradorias da Fazenda, os servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia, da Defensoria Pública e, precipuamente, do Registro de Imóveis, o qual detém o fôlio real de toda cadeia dominial existente sobre a área em litígio.

Fazer a aplicar leis e fazer justiça não se confundem. O Direito [Lex] é um instrumento de harmonização/dominação social e a Justiça [Jus] realmente não existe aqui. “Só existe no Paraíso! As leis do nosso tempo estão aí unicamente para assegurar ordem, segurança e paz. Em especial segurança em que os interesses dos mais fortes prevaleçam” (GRAU, 2021, p. 167).

E o Poder Judiciário, assim como o Registro de Imóveis, deve observar o princípio da segurança jurídica, eis que este deflui da própria dicção constitucional, já que a CF/88, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, assevera que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. O descompasso entre o registrado/averbado no Registro de Imóveis da Comarca, o cadastro imobiliário do Município e a realidade da ocupação urbana, além de evidenciar a cidade informal oriunda desde a fundação do país, demonstra um total descalabro que pode ser resolvido, muitas vezes, somente pelo Poder Judiciário, exatamente no ponto nevrálgico delineado em execuções fiscais inexitasas, já que estas demonstram que algo está errado no fôlio do registrador de imóveis. Mas mesmo em eventuais ações de execução fiscal que exista êxito e efetiva adjudicação de imóveis nas execuções fiscais, importante asseverar que o município, caso constate eventual ocupação irregular consolidada até 22 de dezembro de 2016, deverá efetivar a regularização fundiária urbana, pacificando a sociedade e trazendo justiça social para todas as famílias envolvidas.

Este claro descompasso cartorial e administrativo das prefeituras, em verdade, traduz verdadeira injustiça social, pois se de um lado causa prejuízo ao próprio erário ao não ter como auferir o IPTU anual oriundo de tal área

urbana, de expansão urbana ou urbanizável, deixando de aplicar verbas em saúde, educação e segurança pública, evidencia que seres humanos estão expostos a uma vida indigna, com moradias irregulares, muitas vezes em condições precárias e que precisam, a todo custo, do auxílio das autoridades competentes para consolidar um direito fundamental. Deveras, a atuação registral e do Poder Judiciário salva vidas, na medida em que o direito à moradia é um conceito extremamente complexo, que não demanda apenas uma proteção contra o clima ou um local no espaço que sirva de ponto de referência ao ser humano, tendo em vista que a regularidade imobiliária a integra de forma inexorável, tornando a REURB um instrumento essencial à própria dignidade da pessoa humana, vista como um mínimo existencial (CALIL; MARTINS; MARTINS, 2022).

O Poder Judiciário deve ter um papel extremamente central na proteção do direito à moradia como um direito humano fundamental, previsto no artigo 6º da CF/88, uma vez que é responsável por interpretar e aplicar as leis, e garantir o cumprimento dos direitos previstos na Constituição e em outras normas legais, ainda que de forma contra majoritária. Destarte, o direito à moradia adequada é um conceito amplo que inclui não apenas a proteção contra as condições climáticas adversas, mas também o acesso a serviços básicos, como água potável, saneamento, eletricidade e transporte público, bem como o acesso a empregos, escolas, segurança pública e serviços de Saúde. Quando há violação do direito à moradia adequada, o Poder Judiciário pode ser acionado para garantir a proteção e a reparação dos danos sofridos pelos indivíduos ou comunidades afetadas, seja por meio de medidas judiciais, como ações civis públicas, ações populares ou individuais, ou até mesmo por meio de decisões administrativas.

A proteção do direito à moradia adequada, através da REURB, é um desafio complexo e multidimensional, que envolve a atuação conjunta de diversos setores e instituições, incluindo o Poder Judiciário, para garantir que todos tenham acesso a um ambiente habitável e seguro, que possibilite uma vida digna e saudável. Assim é que o referencial que se efetivou na Comarca de Tramandaí-RS ganha uma dimensão extraordinária, muito além do Estado do Rio Grande do Sul, porque a junção de vontades para a consecução do bem comum faz com que o caso seja referência nacional que deva ser replicada

para todo o país, especialmente no Rio de Janeiro e em outros Estados em que as aglomerações urbanas informais tenham se alastrado em demasia, causando um caos urbano de desordenação do solo urbano.

3.3 A REURB-Execução Fiscal e sua Efetividade em Tramandaí - RS

Inicialmente, imperioso destacar que a REURB tem como objetivos precípuos, conforme artigo 10 da Lei 13.465/2017: 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; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 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; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. Portanto, a REURB é uma forma de justiça social, dignidade, solução de conflitos e busca por uma sociedade fraterna.

Deveras, neste último tópico será abordado o referencial ocorrido na Comarca de Tramandaí-RS, em que o Poder Judiciário, juntamente com o Registro de Imóveis do local e outros órgãos, como município, Ministério Público, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e os próprios moradores, fez a diferença para a dignidade de inúmeras pessoas que

ocupavam locais com irregularidade fundiária. A Juíza de Direito Laura Ullmann López, da Comarca de Tramandaí-RS, com sua equipe de servidores do Poder Judiciário gaúcho, teve papel fundamental em toda a trajetória deste marco na regularização fundiária urbana, já que como presentante do Poder Judiciário local, demandada em inúmeras execuções fiscais do Município, acabou por sistematizar o “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”. Do caos completo no foro judicial, a magistrada encontrou a sistematização do que outrora se denomina academicamente REURB-Execução Fiscal, a qual trouxe dignidade de moradia para inúmeras pessoas.

Para fins de auxiliar situações de ocupações relacionadas ao Estado do Rio de Janeiro, cursando o Doutorado em Direito da Cidade na UERJ, houve o conhecimento de que em Tramandaí-RS havia algo diferente, um projeto inovador de REURB, em larga escala, mas que surpreendeu muito quando este acadêmico e a pesquisadora do Mestrado em Políticas Públicas da UFPR (Universidade Federal do Paraná), Érika Silvana Saquetti Martins, deslocando-se até o Município de Tramandaí-RS, em julho de 2021. Muitos outros contatos posteriormente foram necessários para a continuidade da pesquisa e consubstanciação do formato específico para fins de utilização em outros Municípios e Estado da República Federativa do Brasil.

A aquisição do conhecimento empírico e presencial se tornou imprescindível para se deparar com a dimensão do feito do Poder Judiciário de Tramandaí-RS, já que por muito tempo buscava-se algo semelhante para fins de demonstração clara de que seria possível fazer REURB em grandes dimensões e áreas diversas. A figura a seguir demonstra participação em uma das audiências públicas no foro de Tramandaí/RS, em julho de 2021.

Figura 1. Audiência no foro de Tramandaí



Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Essa forma proativa de auxiliar a sociedade local (e por consequência a sociedade do país) encontra vitalidade não só em sua empatia como ser humano, mas também na consciência da importância que o Poder Judiciário tem em relação às resoluções do que realmente importa – a vida digna para as pessoas, em sua maioria, carentes. Essencialmente, a ação de execução fiscal prevista na Lei 6.830/80, apesar de possuir uma intensidade de fluxo claramente pró-fisco, chega em um momento em que se não achado o devedor, acaba por refletir em inefetividade do Poder Judiciário e do próprio sistema legal como um todo, já que o artigo 40 prevê a suspensão do feito. Vários dos conceitos aqui estudados, precipuamente a cidade informal, são

desvelados justamente neste ponto nodal, pois a execução fiscal foi pensada justamente para a cobrança de tributos de quem é o proprietário, o possuidor ou foreiro, e esta informação está na matrícula do imóvel.

Mas mesmo quando exitosa a execução fiscal, já que há um imóvel para a garantia da ação, esta se traduzirá em clara injustiça social, pois o município adjudicará o imóvel já ocupado irregularmente há muitos anos, devendo cumprir seu papel previsto na Lei 13.465/2017 e efetivar a regularização fundiária.

Deveras, a clara desconexão entre a titularidade da matrícula do imóvel efetivada perante o registrador de imóveis, o cadastro imobiliário dos municípios e as ocupações irregulares nas cidades informais ganha relevo precipuamente quando, na execução fiscal, descobre-se que o titular matricial já não é aquele que está residindo/ocupando há muitos anos naquele terreno/imóvel urbano. Podem ser inúmeras as causas de tal situação de descompasso: abandono ou renúncia do terreno urbano; falência da empresa ou insolvência da pessoa natural; titulares que já faleceram e os herdeiros sequer se interessaram pela área; áreas públicas ocupadas por pessoas carentes; áreas de preservação permanente ocupadas ou até mesmo áreas que não se sabe quem é o real titular do imóvel, dentre outras inúmeras possibilidades.

Assim é que o ponto fulcral deste ponto de partida está no artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais, o qual assevera que o juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição (BRASIL, 1980). Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública; decorrido o prazo máximo de um ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos; encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução (BRASIL, 1980). Por fim, se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato (BRASIL, 1980).

Veja-se que o executado, conforme artigo 8º da LEF, deve ser citado para pagar a dívida em cinco dias, mas não sendo encontrado será expedido edital, afixado na sede do Juízo, publicado uma só vez no órgão oficial, gratuitamente, como expediente judiciário, com o prazo de 30 dias (BRASIL, 1980). O Edital de citação deverá conter, apenas, a indicação da exequente, o nome do devedor e dos corresponsáveis, a quantia devida, a natureza da dívida, a data e o número da inscrição no Registro da Dívida Ativa, o prazo e o endereço da sede do Juízo (BRASIL, 1980).

Contestado tal artigo 40 perante o Supremo Tribunal Federal, por intermédio de Recurso Extraordinário, a Suprema Corte firmou tese de repercussão geral 390, aduzindo pela sua constitucionalidade, pois teria natureza processual o prazo de um ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos. Assim, em sua jurisdição, ao se deparar com a enormidade de execuções fiscais que tinham o réu simplesmente ignorado, sendo citado por edital, ou mesmo procurado por Oficial de Justiça, a certidão era negativa quanto à sua localização ou mesmo existência, havia algo que se começou a perceber. Em algumas dessas situações fiscais, já havia ocupações irregulares com uma enormidade de pessoas há muitos anos.

Importante mencionar que a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (CNNRS) já previa a regularização fundiária há muitos anos, pois no artigo 737 prevê a regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, incluindo situações de condomínio, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste Título (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

No artigo 738 da CNNRS, determinou que nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos: título de propriedade do imóvel ou, nas hipóteses dos parágrafos 3º e 4º deste artigo, apenas a certidão da matrícula; certidão de ação real ou reipersecutória e de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Registro de Imóveis; planta do imóvel e memorial descritivo, emitidos ou aprovados pelo Município (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Já no artigo 739, verifica-se que em se tratando de imóvel público ou submetido à intervenção do Poder Público, integrante de área especial de interesse social, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos documentos indicados no artigo anterior. Ademais, os emolumentos decorrentes de regularização fundiária de interesse social, assim reconhecida por lei municipal, a cargo da Administração Pública, serão enquadrados como ato ressarcível (EQLG-20) (RIO GRANDE DO SUL, 2020), o que fomenta tal ato pelo registrador de imóveis, pois sobrevive apenas com os emolumentos pagos na serventia e, sendo pessoas carentes, há necessidade de ressarcimento do respectivo ato pelo fundo respectivo.

Então, a magistrada de Tramandaí, ao se aperceber do grande volume de processos que isto envolvia, com o auxílio da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, expediu a Portaria 140/2019, que normatizou várias situações para fins de regularização fundiária. A transcrição da portaria, no Anexo, é importante para este trabalho porque sistematiza a REURB-Execução Fiscal, dando um seguimento para algo extremamente complexo.

Tal formatação jurisdicional auxiliou extremamente o Registro de Imóveis e demais órgãos em situações de ocupações irregulares, uniformizando os procedimentos e auxiliar o titular da serventia a efetivar seus trabalhos cartoriais, através de demanda do próprio Poder Judiciário. Ao formular questionário voltado a esta pesquisa ao Registrador de Imóveis de Tramandaí-RS, Marcelo Saccol Comassetto, este respondeu:

“1. Perante a serventia extrajudicial de registro de imóveis da Comarca de Tramandaí/RS, quantos imóveis já foram regularizados/matriculados através de REURB-S, REURB-E e REURB inominada, previstas na Lei 13.465/2017?

Não sei precisar o número exato de imóveis regularizados até o momento, pois houve pequenas regularizações que prescindiram da participação do Judiciário, mas as mais significativas foram conduzidas junto à Vara da Direção do Foro. As principais até o momento foram as REURB-S dos Bairros Parque dos Presidentes, em Tramandaí (aproximadamente 1200 lotes), e Riviera em Imbé (588 lotes), e a regularização fundiária mista por REURB-S e REURB-E da quadra 500 do Bairro Courhasa em Imbé (77 lotes). Houve

também regularizações fundiárias específicas de determinadas quadras, como a quadra B-24 do município de Tramandaí (aproximadamente 30 lotes). Há regularizações em curso do Bairro Litoral (aproximadamente 500 lotes) e do núcleo Portelinha, no Bairro Jardim Atlântico (aproximadamente 1000 lotes), ambos em Tramandaí, além de outras regularizações através de usucapião extrajudicial, e centenas de lotes regularizados através de mandados de adjudicação inversa (nesses casos, houve apenas a regularização do título de propriedade).

2. Foi necessária alguma regulamentação específica pela MMA. Juíza de Direito, Corregedoria Geral de Justiça ou mesmo do Poder Executivo Estadual ou Municipal, para fins de facilitar a consecução da REURB? Quais? Poderia encaminhar cópia?

Para a regularização dos núcleos urbanos, utilizou-se basicamente a legislação federal existente (primeiro a Lei 11.977, depois a 13.465) e a legislação suplementar estadual (Projeto More Legal da CGJ/RS). Muito importante, porém, para solucionar a questão da titulação de imóveis loteados através de adjudicação inversa, foi a Portaria número 140 da Direção do Foro da Comarca de Tramandaí, que eliminou entraves, a fim de possibilitar o registro dos títulos (seguem os anexos).

3. Para medição e poligonais dos imóveis e seus limites, a UFRGS ou outra entidade tem auxiliado nas plantas e memoriais?

A UFRGS tem auxiliado bastante em regularizações específicas, como a regularização fundiária do núcleo Portelinha, no Bairro Jardim Atlântico, mediante levantamento topográfico da área, confecção de plantas, memoriais, etc. Todo o trabalho técnico exigido para a regularização deste núcleo está sendo realizado pela UFRGS. Ela também tem auxiliado com trabalho técnico em outras regularizações mais pontuais, como a da quadra O-32 (antiga praça), no município de Tramandaí. As demais regularizações têm sido feitas com o trabalho de profissionais próprios ou contratados pelos municípios.

4. Desses imóveis urbanos, quantos foram efetivamente regularizados através de determinações ou acordos judiciais da Comarca de Tramandaí-RS? Houve a aplicação da adjudicação compulsória inversa e usucapião?

Embora as regularizações fundiárias da Lei número 13.465 prescindam da participação do Poder Judiciário, o mesmo foi decisivo em razão da

iniciativa da Dra. Laura Ullmann López, a qual cobrou das Administrações Municipais as medidas necessárias para que se promovessem as REURBs, num trabalho que vem sendo feito há anos. A adjudicação compulsória inversa, através da Portaria 140 da Direção do Foro, sido bastante utilizada nesses procedimentos, além das usucapiões administrativas requeridas diretamente na serventia.

5. Os emolumentos devidos ao serviço registral, no Estado do Rio Grande do Sul, quanto à REURB, possuem ressarcimento quando a regularização urbana foi através de REURB-S?

Sim, a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do RS criou um selo de fiscalização específico para todos os atos de REURB-S, para fins de compensação aos registradores pelos atos gratuitos. Assim, todas as REURBs de Interesse Social, os registros de adjudicações inversas, as requisições de certidões e aberturas de matrículas procedentes da serventia de origem, quando necessárias à REURB de Interesse Social, têm sido feitas com ressarcimento através do FUNORE (Fundo Notarial e Registral).

6. No que tange a eventuais impostos estaduais ou municipais devidos, como é resolvida a questão? O Estado precisa se manifestar em alguma situação?

Com relação a impostos, somente há necessidade de manifestação do órgão arrecadador de ITCD ou ITBI quando não houver o enquadramento em REURB-S, ou, nas hipóteses de adjudicações inversas, quando o beneficiário/adquirente não se enquadrar nos mesmos requisitos que dispensam o pagamento de ITBI previstos na Lei 13.465 (renda mensal superior a cinco salários-mínimos nacionais vigentes). O Estado somente é provocado a se manifestar nas usucapiões, ou se houver potencial interesse em área a ser objeto de demarcação urbanística para fins de REURB.

7. Se for área de domínio da União, há necessidade de manifestação da SPU?

Sim, não há possibilidade de prosseguir-se sem que haja manifestação expressa da SPU, exceto em hipóteses muito excepcionais em que houver determinação judicial que a dispense.

8. Quais os documentos principais que foram utilizados para o deferimento da REURB?

OBS: não entendi bem se tu te referes aos 'documentos' propriamente ditos, ou aos 'instrumentos da REURB'. Os documentos principais para o

deferimento das REURBs são a CRF (Certidão de Regularização Fundiária) nas REURBs da Lei 13.465, e a Sentença Judicial nos processos de More Legal; os Mandados Judiciais de Adjudicação Inversa e de Usucapião Judicial, e os Termos de Deferimento em processos de Usucapião Extrajudicial.

Quanto aos instrumentos disponibilizados para as REURBs na Lei 13.465, vale ressaltar a Demarcação Urbanística, que tem sido bastante utilizada como procedimento prévio para o registro da REURB.

9. A participação do Poder Judiciário foi importante para efetivar os serviços?

Como já foi dito, o Poder Judiciário, na situação específica da Comarca de Tramandaí, foi decisivo, pois a maioria das regularizações ocorreu por iniciativa da Dra. Laura Ullmann López.

10. Os municípios envolvidos têm demonstrado interesse na consecução da REURB?

Sim. Há uma efetiva participação de todos os interessados.

11. Na sua visão como Registrador de Imóveis no RS, há uma evolução social, econômica e ambiental com o deferimento da REURB para os cidadãos residentes no município? Tais imóveis, antes fora do mercado, trazem maior dignidade para as pessoas, após a abertura de matrícula e respectivo registro?

Sem dúvida! As regularizações fundiárias, quando efetivadas plenamente – entenda-se as regularizações registral e fática, com o implemento das obras de infraestrutura, trazem inúmeros benefícios aos cidadãos, que passam a ter o seu título de propriedade, com todos os direitos daí decorrentes, além de oferecer melhores condições de vida aos habitantes da localidade, pois imóveis regularizados atraem maiores investimentos. E isso dignifica principalmente os mais humildes, pois percebe-se a imensa alegria e satisfação deles ao receber o seu título de propriedade”.

Importante mencionar, conforme o questionário, que a REURB-S do bairro Parque dos Presidentes, em Tramandaí, teve aproximadamente 1.200 lotes regularizados; a de Riviera em Imbé, 588 lotes; a regularização fundiária mista por REURB-S e REURB-E da quadra 500 do Bairro Courhasa em Imbé, teve 77 lotes. Na quadra B-24 do município de Tramandaí foram aproximadamente 30 lotes.

No questionário encaminhado por esta pesquisa para a magistrada Laura Ullman López da Comarca de Tramandaí-RS, também verifica-se a dimensão do projeto de regularização fundiária:

“1. Poderia nos contar, ainda que sinteticamente, como se iniciou esse grande projeto de regularização fundiária urbana no município de Tramandaí e Cidreira?

O projeto se chama MORTOS, FALIDOS, INCERTOS E NÃO SABIDOS. Explico. Num universo de mais de 70 mil execuções fiscais para cobrança de IPTU, centenas de usucapiões, adjudicações compulsórias, obrigação de fazer etc., somados aos milhares de ARs voltando negativos, era evidente que alguma coisa estava muito mal.

O que andava mal?

>> O cadastro absolutamente desatualizado dos municípios, que sequer mantinham um diálogo com os Registros de Imóveis.

>> Um sistema ineficiente de coleta e arquivamento de dados na seara administrativa, imobiliária e financeira. Os setores internos das prefeituras não conversavam entre si. Os contribuintes que lá se apresentavam para pagar o imposto não eram identificados, deixando passar uma oportunidade valiosa de atualização do cadastro.

>> Transações imobiliárias veiculadas por instrumento particular, que não chegam ao conhecimento do município;

>> Pessoas falecidas, cujo falecimento não era e não é do conhecimento do município.

>> Pessoas jurídicas inativas, com paradeiro e sócios completamente desconhecidos;

>> Dezenas e dezenas de imóveis registrados no Ofício Imobiliário de Osório.

Ao perceber este problema em toda a sua dimensão, tornei a questão conhecida do Tribunal. Reuniões foram realizadas com a presença de todos, Judiciário, municípios, Registradores, etc. Resumidamente, o que aconteceu:

Os municípios apresentaram, cada qual, uma listagem dos 50 maiores devedores. Obviamente que eram os grandes problemas administrativos, tanto porque incerta a titularidade, ou incerta a localização dos devedores em si ou

seus representantes, ou ainda questões que exigiam soluções pontuais para poderem evoluir para o pagamento.

Durante meses, fiz sozinha o levantamento de dados, tentando descobrir quem era o devedor. Entrei em todos os órgãos de consulta disponíveis. Foi exaustivo. Aos poucos, os devedores passaram a existir fisicamente. Audiências foram sendo realizadas e as situações se tornaram conhecidas. Isto ocorreu em momento anterior ao deferimento do projeto pelo COMAG, quando eu atuava em regime de exceção sem ônus.

A grande sacada – de que a solução do problema passava pela regularização da propriedade – ocorreu no caminhar do projeto. Isto aconteceu quando as situações fática e registral de cada devedor – 150 no total (50 por município) – se tornaram conhecidas. Foi aí que entendemos que a execução fiscal exigiria, na grande parte dos casos, a regularização da propriedade. Foi no ano de 2020, lutando contra todas as dificuldades trazidas pela pandemia, quando imperavam restrições de toda ordem, que demos início propriamente dito a este formato, que se traduz nos números abaixo detalhados.

2. Perante o Poder Judiciário de Tramandaí quantas ações tramitaram/tramitam e imóveis já foram regularizados/matriculados através de REURB-S, REURB-E e REURB inominada, previstas na Lei 13.465/2017?

Processos de Regularização Fundiária/Propriedade:

- 867 processos ajuizados (desde 2020) e 543 nos últimos 365 dias;
- 438 processos extintos, com a regularização da propriedade e pagamento de IPTU;
- 1002 audiências de conciliação realizadas e 611 audiências nos últimos 365 dias;

*** cada propriedade regularizada é uma ação de usucapião que deixa de ser intentada. Isto é real e eu percebo em cada audiência realizada.

Execuções Fiscais:

- 24.929 execuções fiscais direcionadas para o projeto;
- 18.086 execuções fiscais extintas;
- 6.112 execuções fiscais tramitando no projeto;
- 485 audiências de conciliação realizadas.

Registro de Imóveis de Tramandaí:

- 1.004 matrículas abertas;

Registro de Imóveis de Cidreira:

- 1.129 matrículas abetas

3. Foi necessária alguma regulamentação específica pela Direção do Foro, Corregedoria Geral de Justiça ou mesmo do Poder Executivo Estadual ou Municipal, para fins de facilitar a consecução da REURB? Quais? Poderia encaminhar cópia?

Sim, necessária uma regulamentação específica a Portaria 140/2019 (segue cópia em anexo), que foi elaborada em conjunto com a Corregedoria Geral de Justiça.

4. Para medição e poligonais dos imóveis e seus limites, a UFRGS ou outra entidade tem auxiliado nas plantas e memoriais?

Temos um convênio entre a Universidade Federal do RIO Grande do Sul, a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Associação Portelinha-Tramandaí e a Prefeitura Municipal de Tramandaí, que tem por objetivo a realização, pela UFRGS – através do Instituto de Geociências, de Projeto Técnicos de Regularização Fundiária de Imóveis a serem desenvolvidos na área da Portelinha.

5. Desses imóveis urbanos, quantos foram efetivamente regularizados através de determinações ou acordos judiciais da Comarca de Tramandaí-RS? Houve a aplicação da adjudicação compulsória inversa e usucapião?

Tivemos em torno de 900 regularizações efetivadas através de acordos judiciais.

6. No que tange a eventuais impostos estaduais ou municipais devidos, como é resolvida a questão? O Estado precisa se manifestar em alguma situação?

Através da Portaria nº 140/2019, quando o ocupante tem a renda até cinco salários-mínimos ocorre a isenção do ITBI e emolumentos junto ao Registro de Imóveis. Quando temos um caso de pobreza extrema ocorre a isenção do IPTU, com laudo da Assistente Social do município.

7. Os municípios envolvidos têm demonstrado interesse na consecução da REURB?

Os municípios têm demonstrado interesse na REURB, tanto que o município de Imbé criou a Secretaria de Regularização Fundiária.

10. Houve necessidade de edição específica de lei estadual ou municipal para tal REURB?

Somente a expedição da Portaria 140/2019.

11. Se puder auxiliar com outras informações úteis para o trabalho acadêmico, agradeço muito.

São dezenas de propriedades sendo regularizadas mensalmente com repercussão nos executivos fiscais. E podemos afirmar que estas regularizações, além dos benefícios fiscais que geram, atualizam o cadastro imobiliário nas prefeituras, atualizam a titularidade nos Registros de Imóveis de Tramandaí e Cidreira, e também, evitam centenas de ações de usucapião e adjudicação compulsória que certamente seriam promovidas. Por sinal, o número de ações de usucapião nas varas cíveis é expressivo e já fora da normalidade.

Hoje, temos em torno de 150 devedores cadastrados em nosso projeto. São situações diversas que estão sendo tratadas coletivamente (REURB, usucapião administrativo e More Legal) ou individualmente (Adjudicação Compulsória Inversa). Muito já se fez. Muito mesmo. Mas não estão concluídas e sempre estão ingressando no projeto novos casos. É um volume incrível”.

Então, pode-se verificar que a realidade de Tramandaí-RS certamente é a da maioria dos municípios do Brasil, em que há efetivamente uma cidade informal, com uma desconexão entre o Registro de Imóveis e o cadastro dos municípios. Há um sistema ineficiente de coleta e arquivamento de dados na seara administrativa, imobiliária e financeira. Os setores internos das prefeituras não conversavam entre si. Os contribuintes que lá se apresentavam para pagar o imposto não eram identificados, deixando passar uma oportunidade valiosa de atualização do cadastro.

Muitas das transações imobiliárias são os chamados “contratos de gaveta”, por instrumento particular, que não chegam ao conhecimento do município ou de qualquer outro órgão público. Há casos de pessoas falecidas, cujo falecimento não era de conhecimento do município ou do próprio Registro de Imóveis, enquanto havia pessoas jurídicas inativas, com paradeiro e sócios completamente desconhecidos, além de dezenas de imóveis registrados em outro ofício de Registro de Imóveis, pois houve um desmembramento de ofícios. As imagens 2 a 8 apresentam a evolução dos trabalhos de REURB na Comarca.

Figura 2. Intenso envolvimento do Poder Judiciário, Ministério Público, Município, Registro de Imóveis, UFRGS, Advocacia e moradores, além de outros envolvidos.



Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

Figura 3. Processos separados para fins de instrução.



Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

Figura 4. Inúmeras audiências realizadas.



Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

Figura 5. Exames de mapas fundiários.



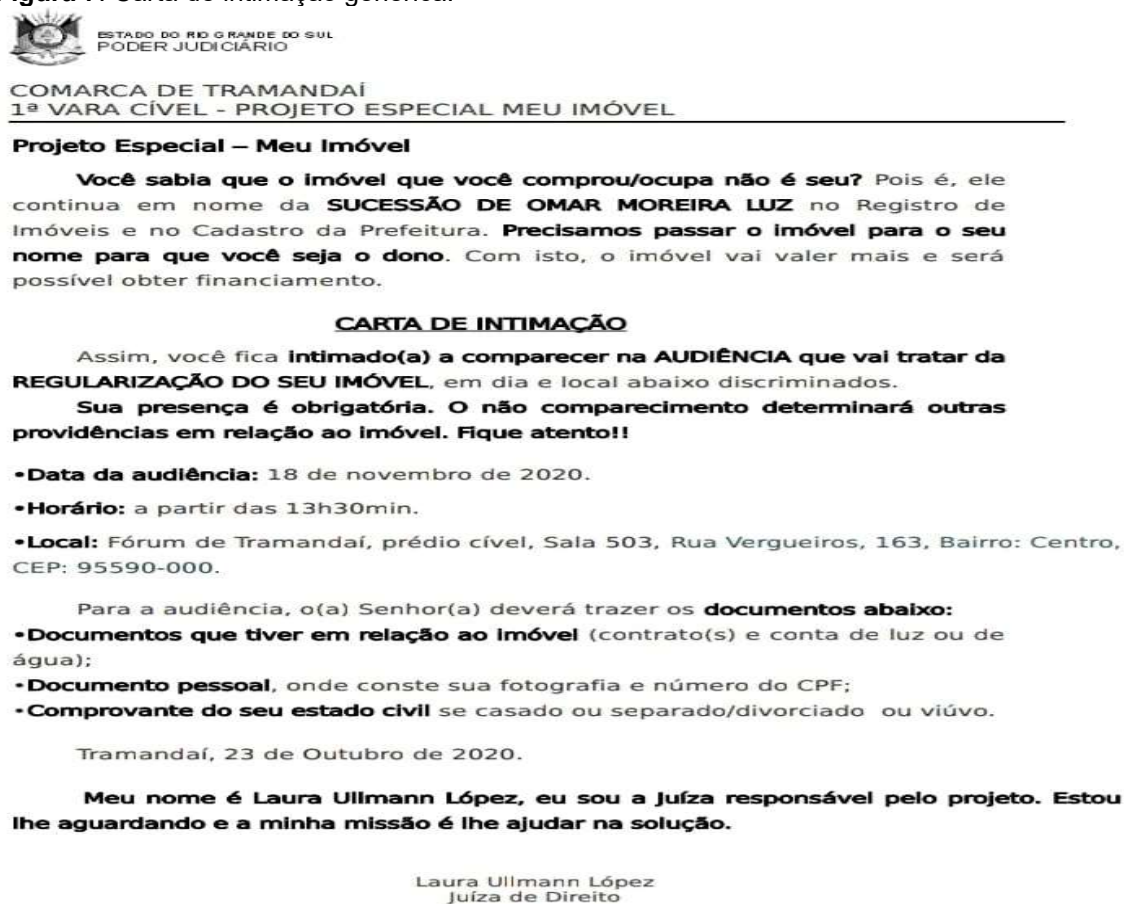
Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

Figura 6. Trabalho de campos da UFRGS.



Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

Figura 7. Carta de intimação genérica.



Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022)

Figura 8. Regularização do Balneário Riviera.





Fonte: Poder Judiciário de Tramandaí (2022).

A vertente da lógica do sistema deflui em união de esforços precipuamente através do Poder Judiciário como ponto fulcral e líder, e quando se fala no Poder Judiciário é pela própria dicção do princípio de justiça e poder imanente a compelir outros a também efetivarem seus deveres. A REURB-Execução Fiscal é fruto de uma vertente de um sistema processual que não deu certo, na maior parte das vezes. É um fator principiológico para as demandas existentes e futuras, uma forma de junção entre os conceitos aplicáveis do executivo fiscal e a regularização fundiária urbana, que andavam completamente caminhando em sentidos opostos, sem qualquer comunicação e alusão à realidade social.

Os órgãos administrativos, tal como a Secretaria de Fazenda Municipal, muitas vezes por falta de funcionários, desconhecimento ou inércia não consegue efetivamente ter uma real noção do sistema e de seus ocupantes para o preenchimento de seus cadastros administrativos imobiliários. Ao mesmo tempo, pelo princípio da instância ou rogação (inércia), o Registrador de Imóveis não pode ir aos locais ocupados irregularmente e compelir tais pessoas a se dirigirem aos demais órgãos públicos ou mesmo na serventia extrajudicial, no escopo de regularizarem as situações já consolidadas pelo tempo, pois há implicações inclusive disciplinares para tal desiderato.

Então, tal função cabe ao Poder Judiciário quando instado e isso, certamente, pode ser efetivado nas Execuções Fiscais propostas, pois ali há uma lide a ser resolvida da melhor forma possível, e com a menor onerosidade possível para os envolvidos. A reunião de tais ações executivas para o juiz da Vara especializada é fundamental para o êxito e consecução do projeto de

regularização, sob pena de se perder a real dimensão do problema, dispersando-se os dados fundamentais para a conclusão da REURB-Execução Fiscal. Portanto, o que se propõe é que sejam criadas ou mantidas as Varas específicas de execuções fiscais de tributos municipais, perante o Fórum Estadual, onde haja demanda de tal seara, com o fim de efetivar o real conhecimento da realidade social ora colocada em discussão.

O Juiz de Direito titular de tal Vara de Execuções Fiscais, portanto, terá uma efetiva dimensão de quais são os maiores devedores, quais não foram encontrados e o motivo, bem como se existem ocupações irregulares em tais locais. Neste escopo, tal juiz, por autorização do Código de Normas do respectivo Tribunal de Justiça, deverá expedir autorização similar à efetivada pela Comarca de Tramandaí-RS, para que o juiz de execuções fiscais possa fazer tal triagem e compartilhar os dados com os demais agentes.

Importante frisar que há uma importância de que o Procurador do Município, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal, seja compelido a informar ao juízo de que a execução fiscal é proposta contra o proprietário X ou Y, mas que existe uma ocupação irregular na área, o período, os nomes dos ocupantes, se possuem justo título e a situação real do local delineado. Isso é imprescindível para que o judiciário compreenda exatamente como os fatos estão sendo tratados.

Deve-se fomentar também que haja uma multidisciplinariedade de agentes, tais como universidades, servidores do Fórum e do município para que auxiliem na formação dos dados específicos das ocupações irregulares, possibilitando uma visão macro do problema fundiário, inclusive com estudo social acerca de cada morador ocupante de terreno irregular. Uma vez efetivada tal visão e com os dados dos reais problemas, deve-se efetivar audiências judiciais para que cada caso seja analisado, solucionando-se cada problema através de adjudicação compulsória reversa ou usucapião, determinando-se o registro de tais atos perante a serventia de Registro de Imóveis.

Neste íterim, especificamente no que tange à regularidade do Balneário Riviera, em entrevista no ano de 2022 com o Presidente da Associação de Moradores da localidade, Sandro Pugliesi, este respondeu da seguinte forma:

“1. Poderia fazer um histórico de como ocorreu a regularização fundiária da área?

Balneário Riviera

Conflito judicial há 30 anos, disputas judiciais intermináveis, sem nenhuma condição, não atendimento do setor público, sem luz, sem água, sem recolhimento lixo e principalmente policiamento.

2. Saberá dizer quantos imóveis foram regularizados?

Riviera possui cerca de 650 imóveis de baixa renda, Reurb S.

3. Sabe quantos imóveis ou áreas ainda estão aguardando a regularização?

No Município ainda aproximado 5000 mil famílias.

4. O Poder Judiciário teve papel importante nessa regularização?

Imprescindível, nada ocorria sem a presença do início ao fim do processo, juntamente até na urbanização e conciliação entre proprietários registral e moradores.

5. Na sua visão, quais outros órgãos públicos também auxiliaram na regularização de forma decisiva?

Vários, Associações de moradores, Ministério Público, Câmara de Vereadores e Prefeitura Municipal e Corregedor-Geral e Tribunal de Justiça

6. Sem o Poder Judiciário, haveria possibilidade do problema se resolver?

Talvez, mas quase impossível.

7. Houve gastos, pelos moradores, para conseguir a titulação de seus lotes e casas?

Sim, no caso Riviera moradores participam da urbanização das ruas e rede elétrica.

8. Após a regularização o morador pagará o IPTU ou existe alguma forma de isenção para tais pessoas?

Sim, a partir 2023 moradores começaram a pagar IPTU e Regularização da parte predial.

9. Houve valorização imobiliária após a regularização?

Sim, no mínimo 100 % de valores.

10. Aumentou o policiamento? Diminuiu a criminalidade

Sim, antigamente nem existia.

11. O Município fez investimentos na área no pós regularização?

Somente no recolhimento do lixo e policiamento ostensivo.

12. As pessoas beneficiadas estão se sentindo mais seguras por ter um títulos dominial?

Sim, bairro formado pôr idosos com muitos doentes, transformando uma insegurança em uma vitória.

13. O fato de ter de pagar IPTU após a regularização poderá causar empecilho para a REURB?

Neste caso não, todos já esperavam a cobrança e um dos motivos era a dificuldade que todos tinham de pagar seu IPTU, titularidade do patrimônio.

14. Qual o principal sentimento que o beneficiário da regularização tem?

Poder dizer que é o proprietário do imóvel. Isso traz mais dignidade para estas pessoas, com certeza segurança e tranquilidade.

15. Acredita que esse projeto de regularização, feito especialmente pela Dra. Laura, Juíza de Direito, poderia ser reproduzido no restante do País?

Sem sombras de dúvida, o projeto identifica e qualifica o possuidor, transformando em proprietário registral, dando condições das pessoas saírem da clandestinidade, irregularidades de moradias e conflitos urbanos diminuindo ações judiciais de disputas de áreas, trazendo dignidade e moradia digna a toda população.

16. Existe algum receio dos moradores de que tal área, já regularizada, venha a ser desregularizada, ou seja, que os próprios beneficiários desatendam às leis e regulamentos do Município e Estado, proporcionando outras ocupações irregulares no mesmo local?

Medo existe, sempre constantemente desacreditados ainda tem receio que o projeto não se concretize, até o momento da entrega das matrículas onde o povo realmente acredita na ação do poder público e judicial .

17. Outras informações que queira responder.

A dignidade do direito à moradia é um fato que este projeto Mortos Falidos incertos e não sabidos, traz à população de baixa renda, dando condições à população acesso ao judiciário, buscando o orgulho de ser proprietário de seu lar. O Orgulho de poder transmitir por herança a seus filhos, um local de moradia, que se perpetua de pai para filho e nas próximas gerações de sua família, ser o dono de seu lar”.

Portanto, além da confiança no Poder Judiciário demonstrada pela população, nada impede que sejam utilizadas formas extrajudiciais de solução

de conflito, como a usucapião extrajudicial ou mesmo a adjudicação compulsória inversa perante a serventia de Registro de Imóveis, contudo, como os entraves são imperiosos, há, na maioria dos casos, a necessidade de que o Judiciário resolva o conflito.

No escopo de sistematizar legalmente e expandir o êxito do trabalho na Comarca de Tramandaí/RS para todo o país, faz-se a seguinte formulação de anteprojeto de lei, para alteração em parágrafos do artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais, para posterior envio ao Congresso Nacional, para efetivação do direito à moradia através da regularização fundiária urbana, o qual teria a seguinte nova redação:

Art. 40, caput, continua com a mesma redação (Lei 6.830/80):

§ 1 (NR) Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos à Fazenda Pública, a qual deverá, nos casos que impostos relacionados diretamente a imóveis, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, apresentar relatório com a extensão da área, as características de cada terreno e sobre os ocupantes da área objeto da execução, inclusive com estudo social de cada interessado e se há justo título.

§ 1-A. Havendo ocupantes na área e sendo um núcleo urbano informal consolidado, o magistrado reunirá, por prevenção, todas as execuções fiscais relativas à área e respectivo executado, designando audiências com os ocupantes, a Fazenda Pública, o Ministério Público, Registro de Imóveis, Tabelionato de Notas e Defensoria Pública, além de associações de moradores e outros interessados, com a finalidade de proceder à regularização fundiária urbana e consolidar o direito constitucional à moradia.

§ 1-B. Na audiência designada, intimados todos interessados, verificar-se-ão as possibilidades legais de conciliação para fins de regularização fundiária urbana previstas na Lei 13.465/2017, inclusive adjudicação compulsória inversa e usucapião, caso preenchidos os requisitos.

§ 1-C. O magistrado, para a instrução de tais audiências, requisitará documentos e diligências complementares para entidades, públicas ou privadas, para fins de solução do litígio quanto à ocupação do imóvel e regularização da área.

§ 1-D. Havendo interesse da União, a execução fiscal será remetida à Justiça Federal, que deverá proceder na forma designada nos parágrafos anteriores.

Tal formulação de proposta de anteprojeto é apenas um início, para que o projeto de regularização seja fomentado em varas especializadas de execuções fiscais, com vistas a solucionar demandas intermináveis.

E para finalizar este trabalho tão intenso, um discurso emocionante efetivado pela Juíza Laura Ullman López, em 11.08.2022, líder do projeto, na entrega de títulos para algumas famílias do Balneário Riviera, demonstrando a sua real dimensão e sistematização, que pode ser replicado em todo o país, por sua excelência, dedicação e resultados exitosos, atingindo o núcleo essencial da existência do ser humano, meta de qualquer Estado soberano:

“Discurso Oficial

1. Cumprimentos iniciais.

1.1. Havia um tempo em que o projeto se revelava essencialmente masculino. Éramos um grupo formado por homens e uma mulher. O desequilíbrio era evidente. As forças feminina e masculina estavam em descompasso, e assim era no macro porque o meu sistema interno também estava em descompasso.

Aos poucos as mulheres foram chegando e ocupando o seu lugar. E hoje percebo que as polaridades feminina e masculina estão equalizadas. E olhando essa força feminina que é criativa, intuitiva, cumprimento a todas as autoridades e todos os presentes, na pessoa da Desembargadora Iris Helena Medeiros Nogueira, que simboliza a força, a inteligência e a sensibilidade de uma mulher que construiu seu caminho, e mais que isso, é nossa ilustre e ilustrada Presidente do Judiciário Gaúcho.

Eu honro a senhora e a sua ancestralidade.

E assim também abraço de forma muito especial cada mulher do Riviera, do projeto e as aqui presentes.

1.2. Estamos na *casa do povo*. Agradeço o acolhimento ao Guardião desta Casa, na pessoa do Presidente Marcelino Teixeira, e aos seus pares.

2. Sou filha da *casa da justiça* há quase 30 anos e venho apresentar um projeto que se chama *Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos*. Projeto desenvolvido por mim, em sua essência e engrenagem, e que nasceu do caos.

Quando o projeto iniciou, em abril de 2019, o fórum contava com um anexo, onde tramitavam os processos de execução fiscal para a cobrança de IPTU; e eram 70 mil processos na época.

Ao me debruçar sobre o problema e mapear as execuções que ingressaram no projeto, de imediato percebi que este número estratosférico andava de mãos dadas com problemas gravíssimos que havia nas Prefeituras:

>> cadastro desatualizado, em descompasso com as realidades fática e registral;

>> setores jurídico e financeiro que não dialogavam;

>> informatização desatualizada e sem possibilitar o cadastro do promitente comprador e possuidor;

Esse quadro caótico determinava:

>> uma perda financeira gigante para os municípios;

>> o gasto vultoso do Judiciário com processos natimortos;

>> o cadastro ineficiente das prefeituras etc.

>> ações de usucapião e adjudicação compulsória bombando nas varas cíveis.

>> material humano desperdiçado num trabalho sem resultados adequados.

3. Visão Metafísica (o caos no sistema) – então, vou olhar o problema do sistema judicial a partir de uma visão um tanto quanto diferente.

Numa visão metafísica, posso dizer que, no princípio, havia o caos. As 70 mil execuções fiscais denunciavam que algo não ia bem. E, de fato, havia um desequilíbrio latente. O sistema estava doente.

O número estratosférico de processos indicava o grau de desorganização dos sistemas correlatos - o principal, as prefeituras -, e também indicava o desequilíbrio interno de todos os envolvidos. Pessoas em desequilíbrio geram sistemas caóticos.

A ineficiência do sistema implicava num *custo altíssimo* para o Judiciário e para os municípios. Falo tanto no custo do material utilizado no próprio processo e, mais do que isso, no material humano exigido para tocar esta massa amorfa.

Assim, num primeiro momento, e o *caos já visto*, a tarefa era de identificar os “*problemas*” que emperravam as execuções.

4. Com autorização do Tribunal, iniciei um trabalho solitário de pesquisa, na tarefa de descobrir quem eram as pessoas que ocupavam o polo passivo das execuções selecionadas para o projeto.

Me deparei com histórias de vida em aberto, ciclos não concluídos. Percebendo o sistema intuitivamente, *sentí* que estava diante de um grande *cemitério* a céu aberto. Muitos mortos, outros falidos. Grande parte incertos e

não sabidos. O sistema ignorava quem eles eram, e ao ignorar, os excluía.

5. Eu estava às cegas. Sentia o peso do sistema e a dor dos excluídos. Tal como eles, vagava sem direção certa. Eu não sabia o que fazer!! No frenesi desordenado de milhares de processos e na paralisia que o sistema impõe, olhava para o caos com os olhos embaçados. A descrença andava de mãos dadas com essa massa amorfa, e zombava da nossa impotência. De fato, ninguém acreditava numa solução. E eu seguia procurando por um caminho que trouxesse luz ao sistema.

E, ao *sentir o todo* de forma intuitiva, saí do sistema e olhei para ele de fora, busquei entender o que nele havia, não de uma forma epidérmica, rasa, mas com meu sentir. Foi então que percebi que o caos era aparente.

6. As Prefeituras de Tramandaí, Cidreira e Imbé, me passaram, cada qual, uma lista com os 50 maiores ‘devedores’ que, na verdade, eram estes executados/devedores problemáticos.

Com esta listagem, os processos começaram a migrar da Vara da Fazenda Pública para o projeto. Recebemos, naquele início, mais de 15 mil execuções fiscais SEM qualquer chance de êxito.

Comecei, de imediato, o trabalho de pesquisa junto aos órgãos conveniados para descobrir quem era o devedor que constava no polo passivo da execução.

7. Então, *quem eram os problemas?*

Eram pessoas físicas e jurídicas que ocupavam o polo passivo das execuções ano após ano e ninguém sabia dizer sobre elas.

A pesquisa me revelou que eram pessoas falecidas ou falidas ou inativas em sua maioria.

Eram os *mortos, falidos, incertos e não sabidos*.

E assim foi dado o nome ao projeto.

8. O processo judicial é um sistema anímico; não tem alma, não pensa e não sente; ele é operado por pessoas, que devem humanizá-lo; porém, as pessoas – quando são engolidas por um sistema brutal traduzido em 70 mil processos!! – elas são desumanizadas e passam a operar como se fossem meras peças deste processo. E é, por isso, nada consegue ser visto.

Nós – juízes, servidores e advogados – estávamos operando como máquinas.

8.1. Naquele momento, o maior problema que devíamos enfrentar ainda era *invisível*. Ao longo da caminhada, aprendi que o óbvio somente é compreendido quando é visto, sentido, percebido, desconstruído e enfrentado.

Onde estava a raiz do problema? *Na propriedade*.

Ao olhar o sistema de fora, percebi intuitivamente que a propriedade era o problema e a solução do problema!!

Sim. Havia um descompasso absoluto entre as realidades registral (Registro de Imóveis) e cadastral (cadastro das Prefeituras) e a realidade fática. Essas realidades não se encontravam. Quem ocupava o imóvel não era o seu dono. E esta falta de identidade, de pertencimento (do ocupante), somado aos ciclos de vida não encerrados, aos sonhos desfeitos (proprietários registrais), gerou um colapso no sistema. Quem estava no imóvel não era visto, pois estava excluído. E a terra, por sua vez, ao perder a identidade e a nutrição, se tornou um palco raso de ocupações irregulares. Os processos eram o espelho desta perturbação.

Percebi que precisávamos *regularizar a propriedade para* estabelecer a *conexão* entre estas faces de realidade – fática, cadastral e registral.

9. A *Implantação* – o projeto se estruturou/foi implantado no formato de uma Justiça *ativa, oral e plúrima*, que percebe a realidade existente, valoriza o ser humano e busca a resolução de vários problemas, trazendo *resultados eficientes e com larga abrangência social*.

Esta Justiça é basicamente *oral* e se desenvolve preferencialmente em *sala de audiências*, momento em que as situações fática e registral são esmiuçadas.

Então, em sala de audiências, no palco da vida, os *pilares do projeto* se encontram, e quem são eles? *Judiciário, município, Registro de Imóveis, executado/proprietário/comprador/ocupante/invasor*, e com a *REURB da Portelinha*, o projeto passou a contar com o quinto *pilar*, a *Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS*.

E o que acontece?

Quando chegamos em sala de audiências, já sabemos quem é o executado, ou seja quem é o proprietário registral, e ali naquele momento nos

inteiramos:

1) sobre a situação fática – ouvimos a história de vida deste morto ou falido ou inativo ou deste executado, se vivo for. Não existe possibilidade de se resolver uma situação se ignorarmos a história que a precede.

2) e também nos inteiramos sobre a situação registral – que nos é revelada através das matrículas.

3) e quando estes elementos se tornam conhecidos, o *grupo* decide o caminho jurídico a ser seguido.

Esta Justiça sabe que o grande mote é reconhecer que *todos* são fundamentais para a roda girar. Falo dos pilares do projeto (Judiciário, município, Registro de Imóveis etc.). E a decisão jurídica adotada para o caso concreto é tomada por um grupo, que traz os elementos de força e inteligência para fazer frente a demanda. O *grupo decide* o caminho jurídico a ser adotado. E este caminho tem legitimidade porque é criado com a *participação ativa do cidadão*, na medida em que coloca o proprietário registral e o ocupante do lote na *posição central* deste Universo.

Como as decisões são tomadas por todos os envolvidos, elas são respeitadas e cumpridas. Elas têm legitimidade.

O nosso modelo de Justiça é vertical, autoritário e centrado no litígio. O *projeto*, ao contrário, é horizontal. Coloca a *pessoa* no centro do palco *interagindo* com os *cinco pilares* na *construção de uma solução justa e equilibrada*.

As Prefeituras têm sido grandes aliadas no desenvolvimento de todo o trabalho. Sempre tenho dito que o *município do Imbé*, que hoje nos recepciona, abraçou o projeto.

E a roda não gira sem um *registrador* ativo, com conhecimento sólido no assunto e vontade de fazer a sua parte. E nós temos dois registradores que são abnegados neste mister. Falo do Dr. Marcelo e do Dr. Henrique.

E, agora, a UFRGS se integrou de forma permanente ao grupo, contribuindo com um corpo de profissionais de excelência, questionadores, inquietos, humanos.

E não poderia deixar de homenagear o Dr. Sander, parceiro, amigo, leal, é quem o projeto chama quando a situação está crítica. E ele vem, vem com a experiência e o conhecimento que o tornam único.

Isso sem falar no corpo de advogados, particulares e dos municípios, dos nossos amados estagiários, a insubstituível CARINE, e de todos os profissionais que integram esta grande roda que gira.

E o projeto é isso. É pura *energia*, é uma *força* extraordinária que se movimenta e faz acontecer *num fluxo contínuo*. É o Universo que abre caminhos, que inspira e orienta, que dita seu tempo e que sempre tudo provê.

10. Em linhas gerais, podemos dizer que a Justiça é *vertical* e *litigiosa*. Foca no problema e não no *sujeito*. Talvez seja assim porque este é o modelo que vivemos em sociedade. Nas relações interpessoais desequilibradas, de um modo geral, as pessoas não assumem suas responsabilidades perante si e perante o outro e entram no jogo na condição de *vítimas*. No emaranhado que se cria, a partir de um sujeito que acusa ao contrário de assumir internamente suas responsabilidades, a solução para o conflito é *delegada* para o terceiro da relação, o Juiz. E a relação que se trava é de *mando*, o que acentua o *litígio*. A bem da verdade, o *terceiro* (o Juiz) é autorizado a disciplinar e regular todas as relações pessoais doentes que lhes são transferidas pelos próprios sujeitos *passivos* desta relação.

Este é um modelo doente e retrógrado. Podemos dizer, sem medo de errar, que o sistema *macro* (da Justiça) apenas reproduz o sistema *micro* (do sujeito), e eles se retroalimentam no caos que geram.

O *projeto rompe* com esta fórmula. Faz a leitura do problema e, imediatamente, coloca o *sujeito* no *primeiro plano*. E, no primeiro plano, ele está na condição de *sujeito ativo* da relação e *interage* com todos os sistemas correlatos em *igualdade de condições* e neles busca os subsídios necessários para a *construção consensuada* de um resultado adequado e justo que equilibra o sistema como um todo.

No projeto, a *pessoa é vista e ouvida*; sua história é importante e respeitada.

Reconhecemos que o ser humano é a peça mais importante de todo o sistema e precisa ocupar esta posição. O sistema *judicial* e todos os correlatos existem para *servir* ao ser humano e não para serem servidos.

E, no *palco do projeto*, os *atores* dos cinco pilares estão ali para AJUDAR aquele *sujeito de direitos* na construção de um resultado *digno* e *justo*, e que *honre* sua história de vida. Quando isto acontece, podemos dizer

que o equilíbrio atingiu todas as relações e a *justiça* cumpriu sua função primordial.

E, do ponto de vista dos *sistemas integrados* (cinco pilares), como coordenadora do projeto, percebo que todos conhecem o seu papel e entendem que *não perdem* competência ou poder quando *dialogam entre si* e estabelecem um *caminho* que busca o equilíbrio das relações.

E quando os cinco pilares andam de mãos dadas, podemos dizer que a *justiça* atingiu seu grau máximo de aperfeiçoamento.

E eu ousaria dizer que, neste equilíbrio perfeito, o *universo* tudo alimenta, guia e provê.

Cases: todos os modelos de regularização que tramitam no projeto.

A. Vamos apresentar agora para vocês algumas situações práticas que estão no projeto; trabalho que vem sendo desenvolvido por um grupo de pessoas, e que se não fosse o esforço comum destas pessoas, este trabalho não obteria os resultados que vem conseguindo.

Dias atrás, recebi um vídeo do fotógrafo *André François* cujo título era *Eu sou porque nós somos*. Na essência, podemos dizer que, no *projeto* que se desenvolve aqui em Tramandaí, *o projeto é porque nós somos*.

E esta compreensão é revolucionária.

Vocês vão compreender o que eu estou afirmando no andamento da exposição.

B.1. Guilhermina Josefa Cardoso

B.2. Omar Moreira Luz

B.3. Turist

B.4. Campo de Pouso

B.5. Carlos Jardim

B.6. Riviera

B.1 Guilhermina Josefa Cardoso:

» A executada é falecida há muitos anos.

» Guilhermina obteve a área por usucapião; ainda em vida, Guilhermina vendeu partes do todo maior; os herdeiros também venderam lotes. Havia uma confusão muito grande.

» quando da morte de Guilhermina e com a conclusão do inventário, os formais não puderam ser registrados porque havia divergências nas áreas;

» dentro do *projeto*, houve o encerramento da matrícula em Osório com abertura no Ofício Imobiliário de Tramandaí.

» execuções contra *Guilhermina*. Havia um rateio entre os ocupantes. Uma confusão generalizada.

» foram realizadas audiências nos processos de execução fiscal, sendo extintos pelo pagamento cerca de 38 processos.

» na parte registral, optou-se pela REURB-E e REURB-S, que foi um precedida de *demarcação urbanística*.

» pessoas esperando há 40 anos a regularização de sua propriedade.

» valorização da área – hoje há lotes que passam da casa do R\$ 1.000.000,00 de reais. Antes, eram vendidos por metade do valor.

B.2 Omar Moreira Luz

» Omar Moreira Luz deu nome ao Bairro Mariluz de Imbé.

» em nome do executado existiam 94 imóveis, totalizando uma dívida de R\$ 936.766,38.

» Denise Luz, registradora de Palmares do Sul, informa que seu pai, quando do falecimento, já tinha vendido todos os imóveis; vendia os lotes em papel de pão, à luz de lampião na mesa da cozinha; Omar recebeu os lotes em pagamento de serviço realizado.

» Omar deixou oito filhos; a ação de inventário tramitou em Canoas, os herdeiros cederam os direitos hereditários para o Dr. Eliseu Padilha.

» quase cem audiências realizadas para regularização da propriedade e acerto do IPTU. Modalidade: *adjudicação inversa*.

» pauta livre de audiências» município entrega as cartas de intimação (prescindindo de oficiais de justiça).

B.3 Condomínio Edifício Tramandaí Turist

» existia um aforamento da área registrado no Registro de Osório, em nome da LUBIANCA E CIA LTDA, do ano de 1953;

» a síndica informou que o imóvel não tem matrícula; e que o terreno existe um edifício com 116 apartamentos.

» do Registrador informou que não havia registro sequer do terreno, está área saiu da transcrição da matrícula nº 38.750, no Registro de Imóveis de Osório.

» Caminho jurídico: *usucapião administrativo*;

» As execuções eram direcionadas contra o *condomínio*, e lá, era feito o endereçamento ao apartamento devedor.

B.4 Campo de Pouso

- » Área conhecida como *Loteamento Campo de Pouso*;
- » No Plano Diretor do município, era uma *praça*, área pública.
- » Área de ocupação há mais de 40 anos.
- » O município encaminhou projeto de lei para desafetação da área.
- » São em torno de 30 lotes – sem matrícula e que não recolhem IPTU.

Caminho jurídico: REURB, serão 30 lotes regularizados.

» A Universidade Federal está fazendo o levantamento topográfico planimétrico georreferenciado e geração de memorial descritivo de cada lote.

B.5 Carlos Jardim Pereira

» Matrícula nº 2.771 – onde consta apenas Carlos Jardim Pereira, como foreiro, sendo que o município de Osório é o proprietário registral.

» o Edifício não foi registrado e não tem habite-se, não tem planta aprovada e não tem nada regularizado.

» o procurador informa que não existe e não existiu processo de inventário;

» as execuções eram contra *Carlos José Jardim*. No projeto verificamos que existem dois prédios na parte da frente e 2 prédios nos fundos.

» caminho jurídico: *usucapião administrativo*.

B.6 RIVIERA

O problema lá dizia diretamente com o cenário brutal de exclusão. Os moradores do RIVIERA – e falo de 615 famílias – viviam à margem da cidade, sem os direitos básicos inerentes à dignidade da pessoa.

Sabemos que esta parcela da população que compra lotes irregulares (1) não consegue registrar a propriedade, (2) não tem acesso à infraestrutura básica e (3) não tem acesso a financiamentos.

Mais. Seus ocupantes estavam privados de serviços públicos básicos, especialmente de infraestrutura urbana – luz, água, saneamento, coleta de lixo, transporte, serviços de correio, sem contar que não lhes são disponibilizados os serviços de saúde, em geral. A irregularidade priva os moradores do direito de ter um endereço regular, o que repercute em todas as áreas da vida, lhes

colocando numa situação de invisibilidade e exclusão.

Os quase 20 anos de litígio, fez a terra perder a energia de seu dono, entrando em degradação. Rompido este vínculo de força e nutrição, ela perdeu a identidade e passou a ser campo raso de ocupações irregulares.

O problema a ser resolvido era a exclusão em um todo: social, de saúde, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

Os moradores do *Riviera* chegaram *no projeto* com a força da tempestade; eram muitos, muitos...angustiados, desesperados, com medo. Não eram donos de nada, não tinham nada, mas tinham o *sentimento de pertencimento* àquele lugar.

E isso foi a mola propulsora de tudo.

Vocês são vistos, foram acolhidos, e são respeitados. Vejo em cada um espíritos muito fortes. A terra passou a ser nutrida e as pessoas passaram a ter dignidade.

Traduzindo em números:

» o proprietário registral assumiu uma dívida R\$ 5 milhões perante o município do Imbé;

» 1.800 execuções fiscais foram extintas por pagamento;

» 430 famílias já estão com a propriedade regularizada em seu nome.

São donas de seu imóvel!!!

» à equipe do proprietário registral auxiliada pelo Registrador local e Prefeitura, fizeram um trabalho extraordinário com a abertura de 48 quadras e 588 lotes.

A Terra é Sagrada.

O trabalho que devolve a dignidade à terra e aos seus ocupantes é mais que Sagrado. Agradeço a todos – os que já estiveram conosco e aqueles que estão nesta caminhada – pelos corações generosos que possuem, pela inteligência, integridade de caráter, simplicidade e alegria. Gratidão pela confiança e por me permitirem realizar a minha missão de alma. Gratidão ao *grande espírito* que tudo guia e provê”.

O reconhecimento do direito à titularidade da terra urbana ou mesmo rural, num país completamente desigual como o Brasil, de dimensões continentais, e em que o valor da terra nua tem caráter muitas vezes meramente especulativo e distante da maioria dos brasileiros, gera a certeza

de que é possível vencer os obstáculos legais e fáticos, portanto, caso replicada, a REURB-Execução Fiscal transformará a vida de muitas pessoas, em todos os recantos deste país.

A moradia no direito brasileiro adota um significado totalmente próprio e diferente do habitar tendo maior alcance e profundidade. É relacionada com a própria noção de direito essencial do indivíduo, já que, por certo, não se confunde apenas com a habitação, mais se mescla com maior intensidade aos conceitos de residência e domicílio (BELO, 2021, p. 62).

A vinculação do agente público aos conceitos mínimos do direito à moradia, tanto na sua dimensão positiva/objetiva quanto subjetiva/negativa, importa para que a política pública adotada encontre a devida conformidade com a agenda pública constitucional inserida no art. 6º da CF/88 (BELO, 2021, p. 120).

A REURB-Execução Fiscal, portanto, é a sistematização de conceitos outrora distintos e afastados, fazendo a junção da inefetiva ação execução fiscal e o direito à moradia digna, uma forma de trazer dignidade às pessoas, pacificação social e arrecadação tributária aos combalidos municípios.

Importante que tal retrato de regularização fundiária urbana flua, progrida, pois é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo princípio da proibição de retrocesso, ampliando-se a sua abrangência na medida em que melhorem as condições socioeconômicas do país (BERTONCELLO, 2015).

Assim, conclui-se que a vida é algo incrível, mas que se perfectibiliza aos poucos, notórias dificuldades e obstáculos, precipuamente para a administração pública e seus atores, com a conquista de anseios do ser humano, como tradução de suas necessidades básicas, tais como alimentos, água, energia, saneamento, trabalho, educação, previdência, segurança e, principalmente, um lugar para estar, para viver. A REURB é isso, é vida, dignidade e fraternidade!!!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou especialmente da pobreza urbana e da moradia minimamente digna, questões intimamente entrelaçadas, já que a falta de recursos financeiros adequados e suficientes é um dos principais fatores que impedem o acesso a uma moradia adequada, pois grande camada da população encontra-se em situação de pobreza. A moradia digna é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988 e também é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. A moradia adequada é aquela que oferece condições mínimas de habitabilidade, tais como: acesso à água potável, saneamento básico, eletricidade, transporte, serviços de Saúde e Educação, entre outros.

No entanto, muitas pessoas em situação de pobreza vivem em condições precárias de moradia, em habitações improvisadas, sem condições básicas de habitabilidade e sem segurança, trazendo inúmeros prejuízos para sua saúde e bem-estar, além de contribuir para a exclusão social e agravar a desigualdade social. Não se pode descurar que para realmente enfrentar tal situação calamitosa são necessárias efetivas políticas públicas urbanas que visem a garantir o direito à moradia digna para todos, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Tais políticas públicas urbanas devem considerar a realidade da população local e as necessidades específicas das comunidades, além de serem desenvolvidas em parceria com a sociedade civil e com a participação dos moradores ou associações, assim como do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Entre as medidas que devem ser adotadas pelo município para garantir o acesso à moradia digna para as pessoas em situação de pobreza, destacam-se, dentre outras: a construção de habitações sociais em áreas urbanas e rurais, o acesso a crédito para aquisição de moradia própria, a regularização fundiária urbana e a melhoria das condições de infraestrutura e serviços nas áreas de habitação popular. Essas medidas são fundamentais para garantir o direito à moradia digna, contribuir para a redução da pobreza e promover a inclusão social.

A ocupação desordenada das cidades, antes decorrente do massivo êxodo rural causado pela industrialização, terminou por desaguar no surgimento de ocupações irregulares em grandes áreas na periferia dos grandes centros urbanos, ainda que pouco industrializadas. A ocupação desordenada das cidades, principalmente das metrópoles, é um problema que afeta muitas áreas urbanas em todo o mundo. Isso pode ocorrer por uma série de fatores, precipuamente o crescimento populacional rápido e descontrolado, a falta de planejamento urbano adequado, a ausência de regulamentação eficaz por parte das autoridades locais e a pobreza.

As consequências da ocupação desordenada das cidades podem ser gravíssimas. Isso pode levar a uma série de problemas, como a poluição do ar e da água, a degradação ambiental, a perda de espaços verdes e de áreas de lazer, além de um aumento na violência e no crime nas áreas periféricas, como o tráfico de drogas. Para lidar com a ocupação desordenada das cidades é necessário um esforço coordenado entre governos locais, organizações da sociedade civil, comunidades locais e outras partes interessadas, sendo que a maior parte da produção habitacional no Brasil ocorre à margem da lei, sem financiamento público ou o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros. A relação entre legislação, mercado restrito e exclusão se evidencia mais em regiões metropolitanas.

Isso demonstra a pobreza urbana existente no país, em que a grande carência de recursos se reflete diretamente na falta de políticas públicas urbanas efetivas, empurrando a população pobre para as periferias excluídas das grandes cidades, dificultando o acesso aos serviços públicos primários da sociedade brasileira. A crescente valorização imobiliária de áreas de ocupação mais antigas excluiu os mais pobres de se assentarem em tais regiões, que apresentavam melhores condições de vida.

Observa-se, portanto, um modelo de desenvolvimento próprio, no qual a população carente continua a ser empurrada rumo às áreas mais distantes dos centros econômicos, enquanto o mercado imobiliário continua a explorar as regiões centrais. Em que pese os diversos instrumentos internacionais que consagram o direito à moradia, assim como o fato de constar, expressamente da Constituição de 1988, no título destinado aos direitos fundamentais, as

políticas públicas voltadas à sua promoção são insuficientes, qualitativa e quantitativamente.

Como apontado, a regularização fundiária urbana, iniciada pela lei 11.977/2009 e sacramentada pela Lei 13.465/2017, trata-se de um procedimento jurídico que ocorre em determinadas fases, iniciando-se por intermédio do requerimento de parte dos legitimados, seguido pela elaboração do projeto e do processamento administrativo do requerimento, com oitiva dos titulares de direitos, confrontantes e terceiros interessados. Na sequência, há o saneamento do processo administrativo e, a seguir, ocorre a decisão formal, mediante ato público da autoridade competente, sobre o projeto. Após, é expedida a Certidão da Regularização Fundiária pelo município de localização do imóvel. Trata-se de um título executivo extrajudicial que concede direitos reais aos beneficiários. Ao final, ocorre o registro da CRF. Há, também, determinadas modalidades de REURB. A primeira delas é a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, que se destina a regularizar assentamentos irregulares ocupados, especialmente, por população de baixa renda, no caso de área que esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos ou de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social. Aplica-se, no mesmo sentido, às áreas que forem de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e que forem declaradas como de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, por sua vez, corresponde àquela realizada em núcleos urbanos informais, ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social, não tendo como beneficiários população de baixa renda. Já a Regularização Fundiária Urbana inominada é aquela efetivada em assentamentos urbanos anteriores à própria lei de loteamentos, ou seja, antes do ano de 1979, contando com vários fatores de agilização do procedimento e diminuição da burocracia inerente ao sistema vigente.

Em decorrência disso é que não é isenta de custas e emolumentos ou passível de concessão de legitimação fundiária sobre imóveis públicos. Além disso, geralmente, o Poder Público não se obriga a implantar infraestrutura, equipamentos comunitários, melhorias habitacionais ou arcar com seus custos.

A forma natural de obtenção dos denominados direitos sociais em seu sentido máximo é o seu reconhecimento concreto pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Ocorre que há entendimentos no sentido da possibilidade de reivindicação judicial dos direitos componentes do mínimo existencial.

Em que pese a concretização dos direitos sociais em seu sentido máximo se encontrar restrita às possibilidades político-orçamentárias, o asseguramento do mínimo existencial pode ser obtido judicialmente, tendo em vista sua essencialidade no que se relaciona à dignidade da pessoa humana. Em face da constante e enorme omissão da União, Estados e municípios acerca do asseguramento do mínimo existencial em relação a fatores intrínsecos à condição do ser humano, efetivamente há notáveis considerações para que o Poder Judiciário possa entrar em cena, para fins de garantia dos direitos constitucionais. O direito à moradia ainda carece de maior efetivação por parte do Poder Judiciário, dado que são muito raros os casos em que a justiça garante tais circunstâncias, diferentemente de outras searas, como a saúde pública, em que o judiciário tem garantido, em maior extensão, tal efetividade.

A reserva do possível reconhece que o Estado possui recursos financeiros limitados em seu orçamento e que não pode garantir a realização de todos os direitos sociais, econômicos e culturais de forma imediata, baseando-se na ideia de que o Estado deve priorizar a alocação de recursos disponíveis de acordo com as necessidades mais urgentes da sociedade, garantindo uma distribuição justa e equilibrada dos recursos. Em algumas situações o Estado pode alegar a falta de recursos financeiros para justificar a não realização de determinados direitos, como saúde, educação e moradia, ou mesmo a compra de medicamentos para pessoas com determinada patologia.

De fato, não apenas o procedimento específico de regularização fundiária urbana pode ser utilizado na formalização da propriedade, como também, mais recentemente, outros institutos jurídico-registrais, como a usucapião extrajudicial e a REURB-Execução Fiscal. Entretanto, observa-se o uso da chamada adjudicação compulsória inversa ou reversa, que consiste na obrigatoriedade, pelo Poder Judiciário (ou até mesmo extrajudicialmente), de obrigação de que o adquirente transfira para a sua titularidade o bem adquirido. Tal instituto de adjudicação compulsória inversa foi construído pela doutrina e

pela jurisprudência, e tem sido aplicado pelo Poder Judiciário, a exemplo aquilo que vem ocorrendo na Comarca do município de Tramandaí-RS. Trata-se de mecanismo que se dirige a legitimar a posse de imóvel em relação a cessionários, promitentes cessionários, seus sucessores e os promitentes vendedores, por intermédio de documentação de obtenção mais simples e, portanto, acessível às populações menos favorecidas economicamente. Em decorrência desses fatores, a utilização da adjudicação compulsória inversa pode ter impacto significativo no que se relaciona ao enfrentamento do processo de reprodução da irregularidade fundiária, inclusive sem a necessidade de longos e complexos procedimentos judiciais.

O Juízo de Direito da Comarca de Tramandaí-RS, através do “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”, trouxe dignidade para moradores daquela localidade, já que muitos estavam à margem da lei, habitando locais desguarnecidos pelo título formal de propriedade, descaracterizando um dos pilares da democracia, que é o direito fundamental à moradia, tal como previsto no artigo 6º, *caput* da CF. Trata-se de uma abordagem totalmente diversa do problema da irregularidade fundiária em geral do país, que utiliza conceitos já consagrados pelo Direito Civil e pelo Direito registral para resolver situações antes inalcançáveis por outros procedimentos, merecendo, portanto, estudo mais aprofundado.

Deveras, a Medida Provisória 1085/2021, após várias passagens nas casas do Congresso Nacional, recebeu emenda no Senado Federal, que pretendia instituir a adjudicação compulsória inversa extrajudicial, a ser efetivada junto às serventias extrajudiciais imobiliárias. Referida Medida Provisória terminou por ser convertida na Lei 14.382/2022, que inseriu o Art. 216-B na Lei dos Registros Públicos, de maneira que os interessados possam buscar os Registros de Imóveis para o fim de solucionar celeumas semelhantes quanto à adjudicação compulsória, de maneira mais célere e efetiva.

Ressalta-se, de forma inovadora, a importância da REURB, especificamente pela adjudicação compulsória reversa (REURB-Execução Fiscal), a partir da avaliação do impacto de sua aplicação na Comarca de Tramandaí-RS e, comparativamente, a possibilidade de sua concretização junto ao serviço extrajudicial de Registro de Imóveis, a partir da Lei 14.382 de

2022, na concretização do direito fundamental à moradia digna, previsto no artigo 6º, *caput* da CF, bem como de sua difusão no Estado do Rio de Janeiro.

Analizou-se o papel da REURB no contexto das políticas públicas no acesso à moradia digna urbana, especialmente em contextos de invasão forçada e construções irregulares que comprometem a segurança dos moradores de áreas degradadas e muitas vezes dominadas por facções criminosas. Destaca-se a relevância da REURB no contexto nacional, tendo em vista que as políticas públicas devem se voltar a concretizar direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente aqueles consagrados pela Constituição de 1988 e que se voltam a determinar o papel do Estado no acesso de todos à moradia digna.

Inexistem dúvidas de que a regularização fundiária é fundamental para garantir a segurança jurídica dos moradores de áreas irregulares, permitindo o acesso a serviços básicos como água, esgoto, educação, energia elétrica e transporte público. Além disso, a construção de habitações populares é uma medida importante para garantir o acesso à moradia digna para as famílias de baixa renda, que muitas vezes não têm condições financeiras de arcar com o custo de um imóvel no mercado imobiliário.

Também há necessidade de que o Estado combata eficazmente a especulação imobiliária, que contribui para a escassez de moradias e para a elevação dos preços dos imóveis nos grandes centros do país. A especulação imobiliária, muitas vezes, tem origem na pseudonecessidade de pessoas que possuem extrema riqueza, ou seja, trocam de imóvel com muita facilidade, um novo apartamento ou casa, mesmo sem qualquer necessidade, fazendo com que sua vida seja envolta por um consumo desnecessário e desprovido de lógica para com os necessitados, apenas contribuindo para o aumento vertiginoso do preço dos imóveis. O Estado, neste íterim, pode adotar medidas como a criação de leis que incentivem a construção de imóveis de interesse social, a desapropriação de terrenos ociosos ou subutilizados e a fiscalização da atividade imobiliária para evitar práticas ilegais que prejudiquem a população.

Consigne-se que o Estado não possui orçamento anual ou plurianual suficiente para a construção indiscriminada de moradias para todos os brasileiros que delas necessitam, tornando a REURB eficaz como política

pública urbana da cidade informal, especificamente voltada à habitação urbana, ao direito fundamental à moradia digna, tornando jurídica, econômica e urbanisticamente regulares as habitações que se encontram em situação precária e incompatível com as diretrizes legais e sociais, inclusive previstas em tratados internacionais.

Tratou-se também acerca das políticas públicas urbanas, que se tornaram vitais para a vida e manutenção das cidades, já que sem elas não há o mínimo de planejamento urbano e a consequência é a informalidade. Assim é que a moradia e a cidade são conceitos que se interrelacionam, pois a maior parte da população brasileira reside nos grandes centros urbanos do país, em busca de uma melhor qualidade de vida para si e sua família.

No Brasil, em que pese o fato de o direito à moradia adequada constar de uma infinidade de leis, tratados, convenções e relatórios internacionais, especialmente aqueles firmados pela Organização das Nações Unidas, corroborados pela Constituição de 1988, observa-se uma real crise habitacional, uma falta sem fim de moradias, especialmente para os mais carentes, tornando clara a tônica da cidade informal. Referida situação é consequência de séculos de negligência estatal quanto à regularidade fundiária urbana e às demandas por habitação adequada nas cidades, bem como das diversas intempéries sofridas pela construção civil, demonstrando-se, portanto, uma questão histórica relevante. E isto se replica, ano a ano, geração a geração.

A cidade informal se refere especificamente a áreas urbanas que crescem e se desenvolvem sem planejamento ou regulamentação governamental adequada. Essas áreas geralmente são ocupadas por populações de baixa renda que não têm acesso à moradia formal ou serviços básicos, como água, saneamento e eletricidade.

O direito fundamental à moradia digna deve ser concretizado de maneira adequada às políticas urbanas, inclusive aquelas expressamente determinadas por instrumentos internacionais e legais, corroborando, assim, o chamado *direito fundamental à cidade*, já que este é um dos objetivos da civilização atual. A concretização dos vários fatores imperiosos à materialização da dignidade da pessoa humana no ambiente urbano levou à necessidade de se

reconhecer um *direito fundamental à cidade* que, por sua vez, compreende a garantia da moradia digna a todos.

A realização das possibilidades de convivência no ambiente urbano depende de uma perspectiva minimamente coletivista, que leve em consideração as necessidades e aspirações de todos aqueles que ocupam espaços de convivência nas cidades. Uma cidade suja, degradada, com ruas que não forneçam o mínimo de estrutura para os pedestres e que não possuam serviços básicos de Saúde, lazer, segurança pública e trabalho, infelizmente acaba se tornando palco de violência e desprezo pelos próprios munícipes.

Por isso é que os conceitos interpretativos anteriormente tratados terminaram por ser incorporados, no que se relaciona ao ambiente urbano, a um chamado direito à cidade, que tem como uma de suas principais aspirações a concretização do direito humano à moradia adequada. A falta de políticas públicas urbanas adequadas, aliada à crise fundiária urbana brasileira, bem como às intempéries da construção civil, levou à bancarrota uma séria infundável de empresas e fez o mercado ruir, ocasionando dificuldades para todo o sistema. Tal situação é parcialmente responsável pelo quadro atual, caracterizado por aquilo que se tem denominado de *déficit habitacional*. Destarte, a crise da construção civil, unida à inadimplência e à ocupação irregular e ilegal de áreas urbanas, comprometeu grandemente a produção de estruturas imobiliárias voltadas à habitação, conseqüentemente prejudicando a própria concretização do direito à moradia.

A efetivação do direito à moradia no Brasil ainda é um desafio e muitas vezes esse direito é violado de forma sistemática, especialmente para as populações mais vulneráveis e marginalizadas, ocasionado por uma série de obstáculos políticos, econômicos e sociais que dificultam a implementação de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à moradia. É importante destacar que o direito à moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Brasileira e deve ser garantido pelo Estado brasileiro. É responsabilidade do Estado garantir condições dignas de moradia para todos os cidadãos, por meio de políticas públicas que promovam o acesso à terra, saúde, à infraestrutura urbana, à segurança habitacional e à regularização fundiária.

No pós-constituição federal de 1988 houve grandes e sérias transformações na população brasileira, de vários prismas, como formas de emprego, ocupação do solo e adensamento populacional que dão destaque para a urbanização informal. Tal dinâmica trouxe o agravamento de uma situação de irregularidade fundiária, a criação da cidade informal e da cidadania insurgente, produzindo uma formatação adequada de importância para a regularização fundiária no que tange à REURB-Execução Fiscal, foco precípua do trabalho, tendo potencial de impacto socialmente relevante para a resolução de questões vitais para uma sociedade justa, digna e fraterna.

Mister salientar que a cidade de fato traduz a realidade quanto à irregularidade fundiária brasileira pela via registral, havendo um claro descompasso entre a cobrança fazendária do IPTU em relação à ocupação possessória e, por consequência, torna-se possível a regularização fundiária pela via da regularização fiscal, ou seja, a REURB-Execução Fiscal. O município deve organizar o solo urbano, pois conforme o artigo 182 da CF/88, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O município ordenador do solo urbano é o ente federado responsável por regulamentar o uso do solo em áreas urbanas dentro de seu território. Isso inclui a definição de zonas de uso, a aprovação de projetos de construção e o controle do parcelamento do solo.

Torna-se vital ressaltar que a regularização fundiária não é uma solução imediata para as dívidas tributárias existentes e não pode ser utilizada como uma forma de perdoar as dívidas de tributos e taxas em aberto, em face dos impedimentos existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. É imprescindível que os processos de regularização fundiária sejam acompanhados de medidas de conscientização e educação fiscal, para que os moradores das áreas regularizadas possam conhecer e cumprir suas obrigações tributárias dali em dia, sob pena de existir uma REURB de uma REURB – o que seria inadmissível.

A regularização fundiária é um processo complexo que envolve a identificação e a regularização das propriedades em territórios urbanos e rurais.

Para alcançar esse objetivo é necessário um esforço conjunto dos órgãos públicos em diferentes níveis de governo. Torna-se imprescindível que haja cooperação entre todos os órgãos municipais, estaduais e federais, precipuamente com a coordenação do Poder Judiciário, para que as informações necessárias para a regularização fundiária possam ser compartilhadas de forma eficiente, incluindo dados sobre a propriedade, infraestrutura, zoneamento e uso do solo, entre outros.

Mister também que os órgãos públicos se comuniquem com os proprietários de terras, comunidades locais e organizações da sociedade civil para informá-los sobre o processo de regularização fundiária, esclarecer dúvidas e promover a participação da população nas decisões que afetam a sua vida. A união de esforços também envolve a capacitação dos servidores públicos federais, estaduais e municipais envolvidos na regularização fundiária, inclusive tabeliães e registradores, para que possam realizar o trabalho de forma eficiente e dentro da legislação aplicável.

O acesso à justiça não se limita apenas ao direito de ajuizar uma ação no Poder Judiciário, mas também engloba o direito à informação, à assistência jurídica gratuita para quem não tem condições de arcar com os custos do processo, à celeridade e à efetividade da prestação jurisdicional. A garantia do acesso à justiça é fundamental para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a promoção da igualdade e da justiça social. É através do acesso à justiça que as pessoas podem exercer seus direitos e ter garantido o devido processo legal, tornando-se a justiça um vital instrumento de pacificação social e resolução de conflitos, de forma justa e equilibrada, símbolo essencial à democracia.

Deveras, a justiça, como instituição, princípio e valor soberano, viés do poder constitucional previsto na CF/88, em face da enormidade de processos existentes em tramitação, bem como da importância de tal poder para resolução de conflitos, em um país continental como o Brasil, multiplicou os feitos, gerando a letargia, muitas vezes, da própria justiça, pois são poucos os juízes no país. O acesso à justiça, como todo direito fundamental, também tem um custo, que é financeiro, mas também de tempo, da parte que aguarda uma definição justa do que é colocado a julgamento ao juiz. Por outro lado, também

se verifica que os emolumentos devidos às serventias extrajudiciais são, muitas vezes, menores que os gastos devidos para um processo perante o poder judiciário.

A concatenação efetiva e célere dos atos procedimentais perante o registro de imóveis, com menor custo para a garantia de direitos assegurados pela Constituição Federal, seja para retificação, usucapião, adjudicação compulsória ou execução do compromisso de compra e venda, garantem, a um só tempo, um acesso igualitário à justiça, proporcionando maior paz social e equidade aos cidadãos do país, concretizando um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O Serviço de Registro de Imóveis é fiscalizado tanto pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ quanto pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados, portanto, a segurança jurídica é um de seus pilares, assim como vários outros princípios, como publicidade, continuidade, instância e especialidade objetiva e subjetiva, dentre outros.

Na comarca de Tramandaí-RS, em que o Poder Judiciário, juntamente com o Registro de Imóveis do local e outros órgãos, como município, Ministério Público, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e os próprios moradores, foi feita a diferença para a dignidade de inúmeras pessoas que ocupavam locais com irregularidade fundiária. A Juíza de Direito Laura Ullmann López, com sua equipe de servidores, teve papel fundamental em toda a trajetória deste marco na regularização fundiária urbana, já que como representante do Poder Judiciário, demandada em inúmeras execuções fiscais, acabou por sistematizar o “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”.

Os números impressionam, pois em pouco tempo e com escassos recursos, apenas perante o Registro de Imóveis da Comarca de Tramandaí houve o registro da REURB-S dos bairros Parque dos Presidentes, com aproximadamente 1.200 lotes regularizados; a de Riviera em Imbé, com 588 lotes; a regularização fundiária mista por REURB-S e REURB-E da quadra 500 do bairro Courhasa em Imbé, com 77 lotes; e na quadra B-24 do município de Tramandaí, com aproximadamente 30 lotes. Não se pode descurar que muitos outros casos, quando da coleta de dados, ainda estavam sendo julgados pelo Poder Judiciário local – o que certamente elevará tais números ao longo do tempo, já que o período de tramitação dos processos judiciais é extenso.

A aquisição do conhecimento empírico se tornou importante para se deparar com a dimensão do feito do Poder Judiciário de Tramandaí-RS, já que por muito tempo buscava-se algo semelhante para fins de demonstração clara de que seria possível fazer REURB em grandes dimensões. Essa forma proativa de auxiliar a sociedade local (e por consequência a sociedade do país) encontra vitalidade não só em sua empatia como ser humano, mas também na consciência da importância que o Poder Judiciário tem em relação às resoluções do que realmente importa – a vida digna.

Essencialmente, a execução fiscal prevista na Lei 6.830/80, apesar de possuir uma intensidade de fluxo claramente pró-fisco, chega em um momento em que se não achado o devedor, acaba por refletir em inefetividade do Poder Judiciário e do próprio sistema legal como um todo. Vários dos conceitos aqui estudados, precipuamente a cidade informal, são desvelados justamente neste ponto nodal, pois a execução fiscal foi pensada especificamente para a cobrança de tributos de quem é o proprietário, o possuidor ou foreiro, e esta informação está na matrícula do imóvel.

A desconexão clara entre a titularidade da matrícula do imóvel efetivada perante o Registrador de Imóveis e as ocupações irregulares nas cidades informais ganha relevo precipuamente quando, na execução fiscal, descobre-se que o titular matricial já não é aquele que está residindo há muitos anos naquele terreno urbano. Podem ser inúmeras as causas de tal situação de descompasso: abandono ou renúncia do terreno urbano; falência da empresa ou insolvência da pessoa natural; titulares que já faleceram e os herdeiros sequer se interessaram pelo local; áreas públicas ocupadas por pessoas carentes; áreas de preservação permanente ocupadas ou até mesmo áreas que não se sabe quem é o real titular do imóvel, dentre outras inúmeras possibilidades.

A vertente da lógica do sistema de justiça se traduz em união de esforços precipuamente através do direcionamento adequado de eventuais ações pelo Poder Judiciário, mas quando se fala em Poder Judiciário é pela própria dicção de justiça e poder imanente a compelir outros órgãos (partes) a também efetivarem seus deveres. A REURB-Execução Fiscal é fruto de uma lógica de um sistema que não deu certo ao longo do tempo. Os órgãos administrativos, tais como as secretarias de fazenda, muitas vezes por falta de

funcionários ou desconhecimento não conseguem efetivamente ter uma real noção do sistema para o preenchimento de seus cadastros administrativos imobiliários. Ao mesmo tempo, pelo princípio da instância ou rogação, o Registro de Imóveis não pode ir aos locais ocupados irregularmente e compelir tais pessoas a se dirigirem aos demais órgãos públicos, no escopo de regularizarem as situações já consolidadas pelo tempo.

Então, tal função cabe ao Poder Judiciário e isso, certamente, pode ser efetivado nas Execuções Fiscais. A reunião de tais ações executivas para o juiz de tal Vara especializada em execuções é fundamental para a consecução do projeto de regularização, sob pena de se perder a real dimensão do problema. O que se propõe na tese é que sejam criadas Varas específicas de Execuções Fiscais de tributos Municipais, precipuamente o IPTU, perante o Fórum Estadual onde haja demanda de tal seara, para completa sistematização digital e de todos os dados, mapeando a cidade, com relação aos imóveis e também aos devedores e eventuais ocupantes.

O magistrado titular de tal Vara de Execuções Fiscais, portanto, terá uma efetiva dimensão de quais são os maiores devedores, quais não foram encontrados e o motivo, bem como se existem ocupações irregulares em tais locais. Outrossim, deve ter poderes para, na sequência, designar audiências para a consecução de adjudicações compulsórias inversas, ou até mesmo de usucapião, com posterior registro dos atos na serventia. Neste escopo, tal magistrado, por autorização do Código de Normas do respectivo Tribunal de Justiça e acompanhamento da Corregedoria-Geral, deverá expedir autorização similar à Portaria efetivada pela Comarca de Tramandaí-RS, para que o magistrado de execuções fiscais possa fazer tal triagem digital e completa, compartilhando os dados com os demais agentes.

Deve-se fomentar também para que haja uma multidisciplinariedade de agentes, tais como universidades, servidores do Fórum e do município para que auxiliem na formação dos dados específicos das ocupações irregulares, possibilitando uma visão macro do problema fundiário. Uma vez efetivada tal visão e com os dados dos reais problemas, deve-se efetivar audiências judiciais para que cada caso seja analisado, solucionando-se cada problema através de adjudicação compulsória inversa ou usucapião, determinando-se o registro de tais atos perante a serventia de Registro de Imóveis.

Nada impede que sejam utilizadas formas extrajudiciais de solução de conflito, previstas na Lei 14.382/2022, tais como a usucapião extrajudicial ou mesmo a adjudicação compulsória inversa perante a serventia de Registro de Imóveis, contudo, como os entraves são imperiosos, há, na maioria dos casos, a necessidade de que o Judiciário resolva o conflito. O real elo existente entre os órgãos públicos, sem dúvida é essencial para que tal demanda tenha êxito, seja um município de grande, médio ou pequeno porte, pois apenas uma ou outra atitude isolada de qualquer autoridade, seja magistrado, municípios, universidades, Ministério Público, Defensoria, Advocacia ou Registrador de Imóveis, não trará benefícios imediatos para toda a população, já que, em um país extremamente burocrático como o Brasil, são inúmeras as variáveis para a chegada ao tão sonhado direito à moradia digna.

Ao final, para tentar sistematizar legalmente e expandir o êxito do trabalho na Comarca de Tramandaí/RS para todo o país, faz-se a seguinte formulação de anteprojeto de lei, para alteração em parágrafos do artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80), para posterior envio ao Congresso Nacional, no escopo da efetivação do direito à moradia através da regularização fundiária urbana, REURB-Execução Fiscal, o qual teria a seguinte nova redação:

Art. 40, caput, continua com a mesma redação (Lei 6.830/80):

§ 1 (NR) Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos à Fazenda Pública, a qual deverá, nos casos que impostos relacionados diretamente a imóveis, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, apresentar relatório com a extensão da área, as características de cada terreno e sobre os ocupantes da área objeto da execução, inclusive com estudo social de cada interessado e se há justo título.

§ 1-A. Havendo ocupantes na área e sendo um núcleo urbano informal consolidado, o magistrado reunirá, por prevenção, todas as execuções fiscais relativas à área e respectivo executado, designando audiências com os ocupantes, a Fazenda Pública, o Ministério Público, Registro de Imóveis, Tabelionato de Notas e Defensoria Pública, além de associações de moradores e outros interessados, com a finalidade de proceder à regularização fundiária urbana e consolidar o direito constitucional à moradia.

§ 1-B. Na audiência designada, intimados todos interessados, verificar-se-ão as possibilidades legais de conciliação para fins de regularização fundiária urbana previstas na Lei 13.465/2017, inclusive adjudicação compulsória inversa e usucapião, caso

preenchidos os requisitos.

§ 1-C. O magistrado, para a instrução de tais audiências, requisitará documentos e diligências complementares para entidades, públicas ou privadas, para fins de solução do litígio quanto à ocupação do imóvel e regularização da área.

§ 1-D. Havendo interesse da União, a execução fiscal será remetida à Justiça Federal, que deverá proceder na forma designada nos parágrafos anteriores.

A REURB-Execução Fiscal, portanto, é a sistematização de conceitos outrora distintos, fazendo a junção da inefetiva ação execução fiscal e o direito à moradia digna, uma forma de trazer dignidade às pessoas, pacificação social e arrecadação tributária ao combalidos municípios.

E mesmo que existam execuções fiscais exitosas, com penhora de bens imóveis, mas ocupados irregularmente há vários anos por populações carentes, há necessidade de que o Município verifique as condições para efetivar a regularização fundiária urbana, pois simplesmente adjudicar o imóvel e leiloá-lo para terceiros, despejando os carentes que ali ocupam a área, causará uma enorme injustiça social e conflitos fundiários que refletirão no próprio Poder Judiciário.

Tal formulação de proposta de anteprojeto de lei é apenas um início, já que há necessidade de vontade do poder público, aliada a condições humanas e recursos próprios a tanto, tais como servidores e apoio das Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, para que assim o projeto de regularização seja fomentado em varas especializadas de execuções fiscais, na denominada REURB-Execução fiscal, com vistas a solucionar demandas fiscais intermináveis, trazendo, ao mesmo tempo, dignidade de moradia às pessoas e arrecadação tributária aos municípios e ao DF.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ABRAMO, P. **A Cidade Com-Fusa**. In: Estudos Urbanos e regionais, vol. 9, n. 2, novembro, 2007.

ACYPESTRE, R. de. **Direito à moradia e o poder judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

AIETA, Vânia Siciliano (org.). **Direito da Cidade, tomo I**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

ALFONSIN, B. M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. **Direito urbanístico e política urbana no brasil**, p. 195-267. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ALFONSIN, B. M; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. (Org). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos Direitos dos Povos**. 12ª ed. São Paulo: Ícone, 2013.

ALVARES, Luís Ramom. **Manual do Registro de Imóveis: aspectos práticos da qualificação registral**. 3 ed. ver. e ampl. São José dos Campo, SP: Editora Crono, 2021.

ALVAREZ, Isabel. **Reprodução da metrópole**: o projeto Eixo Tamanduatehy, São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

ALVES, Alaôr Café. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da organização do Estado Brasileiro**. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998. - CORREIA,

Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. "Direito da Metrópole: Comentários Críticos ao Estatuto da Metrópole e ao Projeto de Lei da Região Metropolitana do Rio de Janeiro" *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul (RS), v.7, n. 19, p. 29-70, na/abr. 2018.

AMADEI, V. A.; PEDROSO, A. G. A.; MONTEIRO FILHOR. W. B. **Primeiras impressões sobre a lei 13465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.

ANDRADE, Leonardo Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ARANHA, Luiz Ricardo Gomes. **Direito tributário: aprendendo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio: a teoria da autonomia: titularidades e direitos reais nos fractais do direito civil-constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio: Reexame Sistemático das Noções Nucleares de Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Averbações e cancelamentos no registro de imóveis: doutrina e prática**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Solo urbano: Proposta para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular, 1986.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. ver. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro, Forense: 2004.

BARBOSA, D. C. **O Direito de Superfície: À Luz do Estatuto da Cidade**, 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. O Município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de direito administrativo**, v. 194, 1993, p. 54-62.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BASSUL .J.R. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. Santiago: EURE v.28 n.84,: 2002.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BECKER, B; EGLER, C. **Brasil. Uma potência regional na Economia-Mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BELO, Rodrigo Marcellino da Costa. **O direito à moradia e as políticas públicas: uma indissociável relação de sua construção**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs). **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BENETTI, Pablo Cesar. **Habitação social e cidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rio Book's, 2012.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. 3ª ed. São Paulo. Editora Ática, 2003.

BENEVOLO, L. **História da cidade**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento do consumidor: mínimo existencial: casos concretos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BESSONE, Darcy. **Direitos Reais**. 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

BEVILAQUA, Clovis. **Direito das Coisas**. 4ª ed., vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1956.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano & função social da propriedade**. Curitiba: Juruá, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de E. Kant**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Edurb, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade. Fragmentos de um dicionário político**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil G. KOURY, Ana Paula. **Das Reformas de Base ao BNH: As propostas do Seminário de Reforma Urbana**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 21 a 25 de Maio de 2007, Belém, Pará.

BONDUKI, N. G. **A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte**. Constituição 20 anos - Estado, Democracia e Participação Popular - Caderno de Textos. Brasília - DF: Edições Câmara, 2009 (FELTRAN, 2006, p.373).

BORGES, Marcos Vinícius Motter. Art. 216-B. *In*: ABELHA, André; CHALHUB, Melhim; VITALE, Olivar. (org.). **Sistema eletrônico de registros públicos: Lei 14.38, de 7 de junho de 2022 comentada e comparada**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

BRANDELLI, L. **Usucapião administrativa**: de acordo com o Novo Código de Processo Civil. São Paulo. Saraiva. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Série pensando o direito; 60. Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3365, de 21 de junho de 1941**. Lei de Desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/uGQRY>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Lei de Desapropriação por interesse social. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/pvxEY>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <<https://encurtador.com.br/abkY5>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/aioR>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Lei dos Registros Públicos**. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/hNST9>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<https://encurtador.com.br/CFIY3>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Lei dos Notários e Registradores. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/gG359>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/hitF2>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/AEJK1>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/hknKZ>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/itDU5>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <<https://l1nk.dev/js6Jk>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 14.382, de 27 de junho de 2022**. Disponível em: <<https://l1nk.dev/5q4FJ>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 913304 AgR**. Relator Ministro Edson Fachin, 2ª Turma, julgado em 11.10.2019. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/chF28>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.930.735-TO**. Relatora Ministra Regina Helena Costa. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/egzIU>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Carga Tributária do Governo Geral**. 2023. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/chJP5>>. Acesso em 10 de mar. 2023.

BRITO, Miguel Nogueira de. A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional. Coimbra: Almedina, 2007.

BRUGGER, Walter. **Dicionário de filosofia**. 4ª ed. São Paulo: EPU, 1987.

CALAMANDREI, Piero. **A crise da justiça**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2010.

CALIL, M. L. G.; MARTINS, É. S. S.; MARTINS, R. A Regularização Fundiária Urbana como concretização do direito à moradia. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2366-2393, 2022.

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CÂMARA, A. F. **O novo processo civil brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAMPANE, Rubens Goyatá. **Patrimonialismo no Brasil: corrupção e desigualdade**. Curitiba: CRV, 2019.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almeida, 1997.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo na metrópole**. São Paulo: Contexto: 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**. São Paulo: FFLCH Edições, 2009.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2020a.

CARLOS, A. F. A. A tragédia urbana. *In*: CARLOS, A. F. A; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**, São Paulo: Contexto, 2020b.
CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro. Forense, 2003.

CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável: Utopia ou Realidade?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Bruno. **Cidade porosa: dois séculos de história cultural do Rio de Janeiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

CARVALHO, José Murillo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, Política Urbana e Constituição. **Revista da EMERJ**, V. 6, N. 23, 2003.

CAPPELLI, Sílvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 395-412.

CASSETARI, C.; SALOMÃO, M. C. **Registro de Imóveis**. CASSETARI, C. (Coord.). 1. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Paulo Rabello de. **O galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CHALUB, Melhin Namen. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6., n. 24, 2003.

CHALHUB, M. N. Direito imobiliário contemporâneo. *In*: BORGES, M. V. M. **Curso de direito imobiliário brasileiro**, São Paulo: RT, 2021.

CHAFFUN, N. **Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos**. Istambul: ONU, 1996.

CHEZZI, B. A. **Condomínio de Lotes**: aspectos civis, registrais e urbanísticos. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

CHIESI FILHO, Humberto. **Um novo paradigma de acesso à justiça: autocomposição como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual**. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não política? *In*: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (orgs). **Dilemas do planejamento urbano no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1978.

CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord). **Constituição, democracia e justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COCKBURN, Julio Calderón. **Los Pobres Urbanos y la Propriedad: políticas y resultados**. Académica Española, 2013.

COLLIER, Paul. **O futuro do capitalismo: enfrentando as novas inquietações**. 1ª ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

CONTI, J. M. **Levando o direito financeiro à sério**: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

COPANS, R. Minha Casa Minha Vida: o revival do BNH? In: SANTOS, A. Et.al (orgs). **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma/FAPERJ, 2012.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Constitucionalização do Direito da Cidade: direito à moradia e legitimação de posse**. In: MELO, Marco Aurélio Bezerra de. e MELO, Fabio. (Orgs.) **Direito Imobiliário: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira**. São Paulo: Atlas, 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade Do Rio De Janeiro no Primeiro Quadrimestre de 2017**, GEO, UERJ, 2017, Issue 31, pp. 177-218. 42p.

CORREIA, Arícia Fernandes. Desigualdades até depois da morte: Ensaio Antropológico-jurídico sobre a segregação socioespacial post mortem, **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, 2017.

CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). **Coletânea 30 anos de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Institutas, 2021.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, S. S. **Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COUTO, Maria do Carmo Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB**, v. 344, p. 28-51, mar., 2012.

CRUZ, C. E. S. **Desenvolvimento e periferia: análise sobre possibilidades de eficácia de instrumentos de política urbana em periferias intramunicipais**. 2019. 186f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

CUNHA, M. F. F. **Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DEBS, Newman. **Aquisição e Perda da Propriedade – usucapião: roupage dada pelo novo Código Civil**, Rio de Janeiro: RT 811-824.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIP, Ricardo. **Introdução ao direito notarial e registral** / Ricardo Dip (coord). Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

DIP, Ricardo. **Notas sobre notas: (e outras notas): Tomo II**. 1ª ed. São Paulo: Editorial Lepanto, 2020.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

EMILIASI, Demetrios. **Regularização Fundiária**. São Paulo: Leme, 2022.

ENGELS, F. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1993.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Global, 1984.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Posse-Propriedade, Compropriedade ou Condomínio, Direitos Autorais**. Rio de Janeiro: Conquista, 1956.

FACHIN, Luiz Edson. **A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea**. Porto Alegre: Sérgio A Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FEITOSA, Lara Isadora. **Autonomia municipal: uma análise da triangulação: autonomia, competências constitucionais e receita municipais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum**, n. 6, p. 49-57, 2006.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. 2. ed. São Paulo: Global, 2007.

FERNANDES, F. **A investigação etnológica no Brasil e outros ensaios**. 2ª ed. rev. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, F. **Circuito fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”**. São Paulo: Globo, 2010.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Curitiba: Kotter Editorial, 2020.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata notarial – Doutrina, Prática e Meio de prova**. 2. ed. ver. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FIGUEIREDO, Rubens. **Cidades nota 10: vida inteligente na administração pública brasileira** / Organização de Rubens Figueiredo; Claudia Izique; Humberto Dantas. São Paulo: Editora Cultura, 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

FIX, M. Uma ponte para a especulação ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, jan.-abr., 2009.

FOLLE, Francis Perondi. **Georreferenciamento de Imóvel Rural: Doutrina e Prática no Registro de Imóveis**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FONTAINHA, F. C. **Como tornar-se Juiz?** Uma análise interacionista sobre o concurso da magistratura francesa. Curitiba: Juruá, 2013.

FORIN, Marcelo José. **Desapropriação judicial privada por posse-trabalho: nova modalidade brasileira de desapropriação**. Curitiba: Juruá, 2020.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER. **Direito Urbanístico**. 7 ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

FRASER, Nancy. **Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation**. In: Fraser, Nancy e Honneth, Axel. *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical Exchange*. Nova Iorque, Londres: verso, 2003. - HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: a*

gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009, Cap. 2.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GONÇALVES, Thais Sales; RIBEIRO, Jessica Chaves. Aspectos urbanísticos da regularização fundiária e direito à cidade. **Revista Extensão em Ação**, v.3, n. 2, p. 14-31, jul./dez., 2013.

FORTINI, C. Plano diretor: temas polêmicos. Discussão sobre a iniciativa para sua elaboração. A imperiosidade de Plano Diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. **Revista de Direito municipal**, v. 5. n. 2, p. 27-36, jan.-mar. 2004.

FREYRE, G. **Sobrados e Mucambos**: decadência e patriarcado e desenvolvimento urbano. 15. ed. rev. São Paulo: Global, 2004.

GARCIA, M. (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paul: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GLAESER, E. **Os centros urbanos: a maior invenção da humanidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, Bruno Martins Augusto. **Turismo e Sociedade: aspectos teóricos** / Bruno Martins Augusto Gomes, Miguel Bahl (Orgs). São Paulo: All Print Editora, 2019.

GOMES, Gilberto Macedo. **Manual Prático dos Registros Públicos**. Leme: Imperium, 2021.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. A disciplina do direito superficiário no ordenamento jurídico brasileiro. Editora Padma: **Revista de Direito Civil**, n. 20, out/dez 2004.

GOMIDE, A. J. **Risco contratual e incorporação imobiliária**. São Paulo: RT, 2022.

GRAU, E. R. **Por que tenho medo de juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

GRAZIA, Grazia de. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

GUERINI, E.; MARCHESE, A.; VIEIRA, R. S. Da efetivação das políticas públicas de habitação com base no patrimônio de afetação. **Interesse Público**, ano 21, n. 118, p. 151-186, nov.-dez. 2019.

GUSTIN, M. B. S.; TAVARES, R. L. G. A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata. **Quaestio Iuris**, v. 14, n. 4, p. 2051-2080, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia, entre facticidade e validade**. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. 4ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HAONAT, A. I. **O direito ambiental em face da qualidade de vida: em busca do trânsito e do transporte sustentáveis**. 1. ed. São Paulo: RCS Editora Ltda., 2007.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Atlas, 11ª Ed., 2003.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito da cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 26ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2016.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural**. Curitiba, Juruá, 2018.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Pontes, 2019.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HORCAIO, Ivan. **Manual prático dos registradores de imóveis**. Leme: Cronus, 2021.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INÁCIO, G. L. **Direito social à moradia: a efetividade do processo**. Curitiba: Juruá, 2002.

JACOBI, P. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**, v. 2, n. 4, p. 22-26, 1986.

JACOBS, J. **Morte e vida nas grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JHERING, Rudolf Von. **Questões e estudos de direito**. Campinas: LZN Editora, 2003.

KACOWICZ, Mateus. **Desenvolvimento e Política Urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

KIKUNAGA, Marcus. **Direito Notarial e registral à luz do Código de Defesa do Consumidor; visão estruturada da atividade extrajudicial**. São Paulo: Editorial Lepanto, 2019.

KIRSTE, Stephan. A dignidade humana e o conceito de pessoa de direito. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

KÜMPEL, V. F.; FERRARI, C. M. **Tratado Notarial e Registral**. Tomo I. Vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

LAGO, Luciana; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A casa própria em tempos de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33-48.

LAVILLE, Christian; DOINNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Renovar, 2003.

LEITE, Rita de Cássia Curvo. Regularização fundiária urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos. **Revista fronteiras interdisciplinares de direito**, v. 2, p. 208-233, 2020.

LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001.

LEHFELD, N. A. S. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

LE MOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexô causal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LIMA, Luiz Costa. **Euclides da Cunha: contrastes e confrontos do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto : PETROBRAS, 2000.

LIMA, M. F. V. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **GEO UERJ**, v. 1, p. 1-19, 2020.

LIMA, Getúlio Targino. **A posse agrária sobre bem imóvel**. São Paulo: Saraiva, 1992.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 15, jan/dez 2008.

LÓPEZ-MORALES, Ernesto. **Urbanismo proempresarial y destrucción creativa**: un estudio del caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile 1990-2005. México: Infonavit, 2013.

LOUREIRO, Franciso Eduardo. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista trimestral de direito civil**, v. 9, p. 24-49, 2002.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio Janeiro: Renovar, 2003.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 4 ed. rev., atual. E ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 4ª ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da. O direito à cidade sustentável como direito fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Florianópolis, CONPEDI, 2008. p. 6219-6232.

LUSSAULT, Michel. **De la lutte des classes à la lutte des places**. Paris: Grasset, 2009.

MACEDO, P. C. R. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes**: Lei 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018. São Paulo: Thompson Reuters, 2020.

MACHADO, Lia. **A geografia das drogas**: redes e organização territorial. Anais do desafio do desenvolvimento sustentável. UGI-UFRJ, DG, LAGET, Rio de Janeiro, out. 1995.

MADEIRA, A. S. **Lei de execuções fiscais**: (lei n. 6.830 de 22 de setembro de 1980). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MADUREIRA, Cláudio Penedo. **Execução Fiscal**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo. Editora JusPodivm, 2023.

MAGALHÃES, Alex. **Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: America Jurídica, 2003.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC**, v. 12, n. 2, p. 137-152, dez. 2018.

MALMESBURY, Thomas Hobbes. **Leviatã**. São Paulo: Victor Civita, 1983.

MARCHEZINI, F. S. Cidade e Cidadania no Brasil: a Participação Construída num Ambiente Urbano. Vitória: **Revista Ágora**, n.3, 2006

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. P. 309 – 310.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil. Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, R. **O direito à moradia das pessoas idosas e o superendividamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MARTINS, Robson. MARTINS, Érika Silvana Saquetti. A REURB e a Declaração sobre operações imobiliárias em terrenos da União (DOITU): grandes dilemas para resolução. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 90. ano 44 p. 199-222. São Paulo: Ed. RT, jan./jun. 2021.

MARTINS, Robson. **O direito à moradia das pessoas idosas e o superendividamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MARTINS, Robson; CORREIA, Arícia Fernandes. A cidade inteligente e sustentável: o exemplo da Smart City Laguna. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 67–82, 2022.

MARTINS, Robson; CORREIA, Arícia Fernandes; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. O Contexto das Mulheres, As Cidades, O Tráfico de Drogas e os Relacionamentos Amorosos: O Papel do Registro de Imóveis como forma de amenizar tal sofrimento. **Revista de Direito Notarial, Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo**, São Paulo, v.4, n. 2, p. 138, Jul-Dez. 2022.

MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes teórica do novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 2002.

MARQUES, Nilson. PETTERSEN, Altamir. **O uso e posse temporária da terra: arrendamento e parceria**. 2ª ed. São Paulo: Pró-Livro, 1980.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2008.

MAZZEI, R. R. **Direito de Superfície**, Salvador: Juspodivm, 2013.

MASTRODI, J.; ALVES, E. S. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 1, p. 27-49, 2017.

MASSON, N. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MEDA, A. P. **Direito à moradia e conflitos fundiários urbanos**: a mediação como pluridiálogo para cidades mais humanas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MEDEIROS, L. S. de; QUINTANS, M. T. D.; ZIMMERMANN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. **Contemporânea**, v. 4, n. 1 p. 117-142, jan.-jun., 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELO, José Eduardo Soares de. **IPTU: ITR : teoria e prática**. 3 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2020.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. São Paulo: Editora Fórum, 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 69, p. 9-49, jul., 2010.

MELO, Marco Aurelio Bezerra de. **Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e Direito de Moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MELO FILHO, João Aurino de. **Execução Fiscal Aplicada: análise pragmática do processo de execução fiscal**. 10 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MENEZES, V. M. O. de. Programa minha casa minha vida: universalização ou focalização? **Revista Habitus**, v. 12, n. 2, p. 98-112, 2014.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. Programa minha casa minha vida: universalização ou focalização? **Revista Habitus**, v. 12, n. 2, p. 98-112, 2014.

MEYLAN, A.A Regularização fundiária de interesse social e o processo regulatório jurídico-administrativo para consolidação do direito à moradia. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 345-366, out., 2016.

MEZZARI, Mário Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 5 ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2020.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A gestão Ambiental em foco**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MONGIN, Olivier. **A condição urbana: a cidade na era da globalização**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitectura y Política. Ensayos para mundos alternativos**. Barcelona: Gustavo Gili, 2011.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. **Mercator**, v. 16, 2017.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, L.; DAYRELL, M. **Direito humano à moradia e terra urbana**. São Paulo: DhESCA Brasil, 2008.

MORAES, M. C. B. de. **Na medida da pessoa humana**: estudos de Direito Civil. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Urbanístico e Limitações Administrativas Urbanísticas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 27, n. 107, jul/set 1990.

MOROZOV, Evgemy; BRIA, Francesca. **A cidade inteligente. Tecnologias urbanas e democracia**. São Paulo: Ubu Editora, 2019.

MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino. **As Transformações do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa; ANDRADE, Eric Santos de. **Política urbana brasileira e os instrumentos de intervenção na cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Desafios do planejamento urbano no século XXI: políticas públicas, democracia, economia e moradia** / Maurício Jorge Pereira da Mota, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Emerson Affonso da Costa Moura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOTTA, Carlos Alberto. **Manual prático dos tabeliães**. 13.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MOTTA, Márcia. Movimentos rurais nos Oitocentos: uma história em (re)construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, p. 113-128, abr., 2001.

MOTTA, Debora. Regularização Fundiária Urbana e a legalização dos loteamentos urbanos. **Revista da ESMESC**, v.27, n.33, p. 389-420, 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. **O Direito fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MUKAI, Toshio. O estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 225, 2001, pag. 343-348.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NADER, P. **Introdução ao Estudo do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NUNES, Danilo Henriques; NETTO, Carlos Eduardo Montes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Do direito de moradia ao direito à moradia: perspectiva inclusiva da propriedade para concreção da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 51, p. 51-81, abr. 2023.

NEGREIROS, A. B. F. de. **A função social do direito de laje**: A regulamentação jurídica das moradias no âmbito dos aglomerados urbanos e a efetivação do direito de propriedade. Recife: Editoras DINCE, 2020.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro 2004/2006**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2006.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção interamericana sobre a proteção dos direitos humanos dos idosos**. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2ª Ed., São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Anelise Muratore. A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 13-31, dez. 2019.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ALBUQUERQUE FILHO, Edme Tavares de; MARTINS, Érika Silvana Saquetti; SACRAMENTO, Luciano; CALIL, Mário Lúcio Garcez; ROSSIGNOLI, Marisa; MARTINS, Robson; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. **Regulação, ferrovias e direito à moradia**: eficiência e justiça social. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

ONU – Organização das Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. 1976.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1993.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos para todos**. 2004.

ONU – Organização das Nações Unidas. Fórum Mundial Urbano. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2004.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. **Diretrizes para lá Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada**. Relatório. Mar. 2020. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

OSÓRIO, L. M. Direito à moradia adequada na américa latina. *In*: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**, p. 17-39. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PADUA, Rafael Faleiros de. **Produção e consumo do lugar: espaços de desindustrialização na reprodução da metrópole**. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PENA-VEJA, Alfredo. **O despertar ecológico: Edgar Morine a ecologia complexa**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PETTER, Lafayette Josué. Direito econômico. 7ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

PINHEIRO, Gabriele Araújo; RODRIGUES, Wagner de Oliveira. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 107, p. 373-387, jan.-dez., 2012.

PINHO, Humberto Dalla Bernardino de; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso à justiça no CPC/2015: a nova figura da usucapião por escritura pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, a. 10, v. 17, n. 2, p. 320-353, dez., 2016.

PINSKY, Jaime. *A Escravidão no Brasil*. 21 ed. 5ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2020.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico, Plano Diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

PEREIRA, Tânia da Silva. Art. 230. *In*: ALMEIDA, Guilherme Assis de *et al.* **Constituição federal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINHEIRO, G. A.; RODRIGUES, W. O. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 107, p. 373-387, jan.-dez., 2012.

PINHO, H. D. B. de; PORTO, J. R. S. M. A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso à justiça no CPC/2015: a nova figura da usucapião por escritura pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, ano 10, v. 17, n. 2, p. 320-353, dez., 2016.

PONTES, D. R. **Direito à moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

PORTO, C. **Estudo sobre o sistema sesmarial**. Recife: Imprensa Universitária, 1965.

POSNER, Richard A. **A economia da justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

PRADO, Alessandro Martins; SILVA, André Luiz da; COSTA, Guilherme Soncini da (Orgs). **Direitos Humanos e Contemporaneidade no Brasil**. Curitiba: CRV, 2021.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, 2014.

PUGA, F. P. Uma estimação dos efeitos dos compulsórios sobre o *spread* bancário, o PIB e a inflação. **Boletim Conjuntural**, n. 42, jul., 1998.

PUGLIESE, William Soares. **Princípios da jurisprudência**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Da propriedade fundiária ao capital incorporador**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. FAU-USP. São Paulo, 1991.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Registro de Imóveis: anotações à lei 14.382/2022**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

RIBEIRO, M. P. Á. **Registro de Imóveis**: anotações à lei 14.382/2022. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 50001524520208216001**. Décima Oitava Câmara Cível. Relator: Desembargador Pedro Celso Dal Pra. 24 mar. 2022. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 17 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul – CNNRS**. 2020. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 17 abr. 2023.

RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**. Curitiba: Juruá, 2012.

ROCHA, Roberval. **Direito Tributário**. 6ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

RODOTÀ, Stefano. **Il terribile diritto**: studi sulla proprietà privata. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2013.

RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Regularização Fundiária Rural, Urbana e Direito de Laje**. Leme, SP: Imperium Editora, 2019.

RODRIGUES, Rafael Garcia. A pessoa e o ser humano no novo Código Civil (arts. 1º a 10). In: TEPEDINO, Gustavo. (coord.). **A parte geral do novo Código Civil**: estudos na perspectiva civil-constitucional. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RODRIGUES, Rosiane. **Para pensar diferente: cidadania, igualdades e direitos**. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2016.

RODRIGUES, Vasco. **Análise econômica do direito: uma introdução**. Coimbra: Almedina, 2007.

RODRIGUES, Felipe Leonardo; GAIGER, Paulo Roberto. **Tabelionato de Notas** / Coord. Christiano Cassettari. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

ROGUET, Patrícia; CHOIFI, Roberto Dib. Políticas públicas e moradia: rumo à concretização do direito à cidade. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 302-322.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. *In*: IPEA. **Avanços e desafios em políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: IPEA, 2006.

ROLNIK, R. **Territórios em conflito**: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2017.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SALE JUNIOR, Nélon. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. Alexandre Ottoni Teatini Salles, Huáscar Fialho Pessali, Ramón Garcia Fernández (Orgs). São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. (org.). **Crise e desafios da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, A. M. S. P. **Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, A. M. S. P. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, A. M. S. P. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. *In*: SANTOS, A. M. S. P.; VASQUES, P. H., R. P.; PIQUET, R. P. S. (org.). **Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI**, Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: USP, 2013.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.465/2017**. Curitiba: Juruá, 2017.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia a Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Arquivos de Direitos Humanos**, v. 4, p. 137-192, 2002.

SARLET, I. W. O Direito a moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *In*: SAMPAIO, J. A. L. (Org.). **Crise e desafios da constituição**, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARMENTO, D. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, D. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

SASSEN, S. **Los espectros de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos** / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. – 3 ed. São Paulo: Cengage, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SEHN, C. F.; CARLINI JUNIOR, R. J. Inadimplência no sistema financeiro de habitação: um estudo junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA). **Revista de administração Mackenzie**, v. 8, n. 2, p. 59-84, 2007.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SENNETT, Richard. **Carne e pedra**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2020.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos Registros Públicos**. 5ª ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1962.

SILVA, A. B. da. **Propriedade sem registro**: contrato e aquisição da propriedade imóvel. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVA, C. B. A.; LORDSLEEM JÚNIOR, A. C. Sistemas de financiamento habitacional brasileiro: descrição da situação atual. **Revista de economia, Fortaleza**, v. 51, n. 1, p. 9-19, jan.-mar., 2020.

SILVA, Eliana S. **Testemunhas da Maré**. Rio de Janeiro: Aeroplano/FAPERJ, 2012.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional**. 44. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021.

SILVA FILHO, João Bernardo da; PINTO, Andrezza Kelly Lisboa Fernandes. **Quilombolas: resistência, história e cultura**. São Paulo: IBEP, 2012.

SOARES, A.; ANTIC, A.; SULA, C.; CARVALHO, G.; MARIOTTO, G.; BIAGINI, G.; ROCHA, G.; NOVAES, G.; FORMENTI, G.; SANO, J.; GONZAGA, L.; KLEIM, L.; GUERRA, M.; HAUG, M.; BOAVENTURA, R.; SANTOS, S.; FAGUNDES, T. A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos. In: SOUSA JÚNIOR, J. G. et al. (Org.). **Introdução crítica ao direito urbanístico**, Brasília: UnB, 2019.

SOUZA, M. L. de. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios, São Paulo: Contexto, 2020.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 16. ed. 3. reimp. São Paulo: Contexto, 2018.

SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de. **A incorporação Imobiliária no Registro de Imóveis**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

SINGER, P. Prefácio. In: BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, p. 9-10. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria crítica social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOTO, H. de. **Economia subterrânea**: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOTO, Hernando de; JUNIOR, Roberto Fendt. O Mistério do Capital. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 55, n. 9, 2001.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Introdução crítica ao direito urbanístico**. O direito achado na rua. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; LIMA, Daniela de Freitas Lima. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 3, p.1836-1863, 2020.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org. et al). **Introdução crítica ao direito urbanístico. O direito achado na rua; Vol. 9**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habilitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. As drogas e a questão urbana. A dinâmica socioespacial brasileira sob a influência do tráfico de drogas. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, C. da C.; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Redes e sistemas do tráfico de drogas no Rio de Janeiro: uma tentativa de modelagem. **Anuário do Instituto de Geociências da UFRJ**, v. 19, 1996.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Fundamentação direitos fundamentais: uma reconstrução teórica democrático**. In: BARROSO. Luís Roberto. (Org.) A Nova Interpretação Constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. São Paulo: Renovar, 2003, pp. 285-326.

STOPRPER, M. A.; VENABLEX, A. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ C.; LEMOS, M. (orgs). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

STOPRPER, M. A.; VENABLEX, A. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ C.; LEMOS, M. (Org). **Economia e território**, Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SUSTEIN, Cass R. **A Constituição Parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

TALEN, E. **City rules: how regulations affect urban form.** Washington/Covelo/London: Island Press, 2012.

TAPAI, Marcelo de Andrade. **Direito Imobiliário.** Rio de Janeiro: Método, 2022.

TARTUCE, Fernando. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul.-set., 2018.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Envelhecendo com autonomia. *In*: FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. (coord.). **Direito civil: atualidades II: da autonomia privada nas situações jurídicas patrimoniais e existenciais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 75-88.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, a VI, n. 6, jun., p. 101-119, 2005.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função Social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (AI 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). **Revista Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 17, ago-dez de 2000, p. 48-49.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito administrativo**, p. 29-49, jul.-set., 1989.

TORRES, R. L. A cidadania multidimensional na Era dos Direitos. *In*: TORRES, R. L. (Org). **Teoria dos direitos fundamentais**, 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, R. L. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

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

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Teoria da regularização fundiária.** 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TORRES, A.C.R. ACSELRAD, H. **Desenvolvimento urbano democrático como utopia.** Porto Alegre, 2015.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VARELA, Laura Beck. **Das propriedades à propriedade: construção de um direito**. In: A reconstrução do Direito Privado. Org. Judith Martins-Costa. São Paulo: RT, 2002, p. 732-736.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2018.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.), **A cidade contemporânea: segregação espacial**. 1. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

VELTZ, Pierre. **Territoire pour apprendre et innover**. Paris: Éditions de l'Aube, 1994.

VENOSA, Silvio de Salvo; WELL, Livia Van. **Condomínio em edifício**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

VERDI, Elisa Favaro; NOGUEIRA, Denys Silva. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o dever da sociedade urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Tutela da propriedade imóvel: doutrina, jurisprudência, prática**. São Paulo: Saraiva, 1982.

VIANA JÚNIOR, Hélio. **A Estrutura Interna da Cidade** in : KACOWICZ, Mateus. Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

WILKERSON, Isabel. **Casta: as origens de nosso mal-estar**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

ZALUAR, Alba. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1995.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil. In: **A reconstrução do Direito Privado**. Org. Judith Martins-Costa. São Paulo: RT, 2002, p. 844.

ANEXO I

“PORTARIA Nº 140/2019 – DIREÇÃO DO FORO.

Estabelece normas especiais para o registro da regularização fundiária urbana via ferramentas do More Legal e da REURB, no âmbito da Comarca de Tramandaí, especificamente para os processos (aqui descrever o número dos processos, o nome dos loteamentos ou denominação de bairros e vilas atendidos pela portaria; especificando ao máximo quais regularizações estão abrangidas pelo presente ato normativo).

Considerando a edição do Provimento 21/2011 pela Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul;

Considerando os dispositivos da Consolidação Normativa Notarial e Registral local;

Considerando a exegese do Provimento 44/2015 do CNJ;

Considerando a publicação da Lei 13.465/2017, regradada pelo Decreto 9.310/2018;

Considerando a competência do Poder Judiciário de fiscalizar e orientar os serviços notariais e de registro (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal; COJE);

Considerando a obrigação de os notários e registradores cumprirem as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (arts. 30, XIV, e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994);

Considerando a competência do Juízo-Corregedor Permanente, leia-se Juízo da Direção do Foro, de expedir portarias e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro;

Considerando a necessidade de regulamentação e padronização do procedimento para as regularizações fundiárias locais, tendo em vista a alta demanda existente na Comarca de Tramandaí;

Considerando a maior celeridade, redução de custos e de litígios no Poder Judiciário mediante a desjudicialização de procedimentos;

Considerando a necessidade de preservar-se o espírito de flexibilização na comprovação documental para a aquisição e regularização da propriedade, sem descuido de uma observância às normas que regulamentam os registros

públicos;

Segue a exposição de motivos para a edição da presente Portaria, senão vejamos:

A Portaria nº 140/2019 tem por finalidade especial esclarecer as competências dos agentes públicos envolvidos no processo de registro, conforme aquilo que dispõe o Provimento 21/2011 da CGJ/RS, leia-se Projeto More Legal, a Lei 13.465/17, o Decreto 9.310/18 e demais legislações e normas afins.

A expedição da presente portaria se mostra de toda salutar, tendo em vista que a partir de inúmeras reuniões e audiências, constatou-se que uma das dificuldades enfrentadas na prática da regularização fundiária urbana é aquela encontrada no momento da qualificação do projeto de regularização fundiária ou mesmo do Mandado de Registro, que é excessivamente rigorosa.

De outro lado, uma das mais significativas mudanças encontradas na análise da legislação e da norma atual (v. g.: Lei 13.465/17 e Prov. 21/2011) é a valorização do papel do município e do Poder Judiciário no processo, principalmente, a ênfase na presunção de veracidade e de legitimidade de seus atos e também pela segurança jurídica entregue pelos títulos judiciais.

A partir da constatação desses dados buscou-se incorporar na portaria agora publicada: a redução da discricionariedade do registrador; a presunção de veracidade e legitimidade dos atos produzidos pelo município e pelo Juízo da Direção do Foro; a necessidade de observância das normas técnicas e das legislações hodiernas; e, por fim e mais que especial, da necessidade de regularizar o maior número de moradias possíveis, entregando dignidade e direito de propriedade aos munícipes locais.

A escolha pelo enfoque sobre a redução do juízo de discricionariedade do registrador imobiliário parte da ideia de mitigação de exigências desnecessárias, assim como se apoia sobre o reconhecimento da limitação do campo de qualificação do oficial de registros, que, sabidamente, não alcança o mérito administrativo, não podendo avançar sobre aspectos administrativos, jurisdicionais, ambientais e urbanísticos, quando já presente o ente público competente, conforme demonstra o aresto infra:

REGISTRO DE IMÓVEIS – Dúvida julgada procedente – Recusa de ingresso de escritura de doação com reserva de usufruto vitalício e de divisão amigável – Área inferior a 125m² Vedação pelas leis municipal e federal – Aprovação

pela Prefeitura Municipal – Presunção de legalidade – Inviável o controle do ato administrativo no âmbito da qualificação registraria, restrita à legalidade formal - Dúvida improcedente – Recurso provido. CSMSP – APELAÇÃO CÍVEL: 0004302-32.2014.8.26.0083.

Ex positis, passa-se a expor os artigos da presente Portaria:

Art. 1º - Esta Portaria regula o registro da Regularização Fundiária Urbana no âmbito da Comarca de Tramandaí, amparada pelo Projeto More Legal, pela Lei 13.465/2017, pelo Decreto 9.310/2018 e pelas demais legislações e normas correlatas e hodiernamente vigentes.

Art. 2º - O procedimento de registro das regularizações levadas a cabo pela Direção do Foro desta Comarca, em parceria com os municípios de Tramandaí, Imbé e Cidreira é uno e deve observar o disposto no Provimento 21/2011 da CGJ/RS, a Consolidação Normativa Notarial e Registral, o Provimento 44 do CNJ, a Lei 13.465/2017, o Decreto 9.310/2018 e as normas desta Portaria, cabendo ao Oficial do Registro de Imóveis a realização do controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes.

Art. 3º - Os atos relativos ao registro das regularizações regidas por esta portaria serão realizados diretamente pelo Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, após a manifestação do Ministério Público e determinação judicial.

Art. 4º - Os agentes promotores das regularizações fundiárias são legitimados a requerer todos os atos de registro, independentemente de serem titulares de domínio ou detentores de direito real sobre a gleba objeto da regularização.

Art. 5º - A emissão do Mandado Judicial de Registro pelo Juízo Competente ou mesmo da Certidão de Regularização Fundiária pelo município goza de presunção de legitimidade absoluta para efeitos da qualificação registral, dando presunção absoluta de que foram integralmente cumpridos os requisitos legais exigidos para sua emissão, portanto o oficial deve ater-se a aspectos meramente formais, sem adentrar na análise do conteúdo dos títulos e dos documentos que os acompanham.

Art. 6º - O procedimento de registro tramitará em prenotação única e sua apresentação legitima a prática de todos os atos necessários ao registro da regularização e da titulação de seus beneficiários.

Art. 7º - Recebido o Mandado de Registro ou a Certidão de Regularização

Fundiária, cumprirá ao Oficial de Registro de Imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, nos exatos termos do artigo 334 da CNR e artigo 205, parágrafo único, da LRP.

§ 1º - A qualificação negativa de um ou alguns nomes/lotas constantes da listagem não impede o registro das demais aquisições.

§ 2º - Estando a documentação em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará esse fato ao Juízo emitente e ao município e efetivará os atos registraes dentro do prazo supracitado.

§ 3º - No caso de haver nota de exigências, estas deverão ser apresentadas de uma única vez.

§ 4º - Novas exigências somente poderão ser emitidas se as mesmas tratarem de matéria ou exigências não cumpridas ou não dispensadas resultantes da primeira nota.

Art. 8º - Ao recusar o registro, o Oficial de Registro de Imóveis expedirá nota de devolução fundamentada com a indicação dos dispositivos legais e normativos não atendidos e das medidas necessárias para o cumprimento das exigências.

Art. 9º - Qualificado o título e não havendo exigências nem impedimentos, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá a matrícula matriz, se não houver, com a descrição do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização, constando “proprietários indicados na matrícula de origem” ou “proprietários não identificados”, se o caso, fazendo as respectivas averbações nas transcrições ou matrículas atingidas, total ou parcialmente, independentemente de retificação, unificação ou apuração de disponibilidade e remanescente e, por fim, procederá ao registro da regularização.

Art. 10 - Registrada a regularização, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá as matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, transportando os dados constantes da matrícula matriz referentes ao “registro anterior” e “proprietário” e, em seguida, registrará os direitos reais indicados no título ou em documento anexo.

§ 1º - As matrículas relativas a unidades não adquiridas nos termos indicados na listagem, permanecerão em nome do titular constante na matrícula matriz.

§ 2º - As matrículas dos bens públicos serão abertas em nome deste, devendo nelas serem averbadas as respectivas afetações, destinações e limitações legais.

Art. 11 - No caso da REURB-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, desde que constante no título ou anexo, da qual constem a área construída e a vinculação à unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias, até o limite máximo de 70 metros quadrados.

Parágrafo único - Ultrapassada a metragem acima, imperativo será a apresentação de carta de habitação e de CND do INSS relativa à obra.

Art. 12 - Os atos de averbação, de registro ou abertura de matrículas decorrentes da aplicação da presente portaria independem de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Art. 13 - A existência de registros de direitos reais ou constrições judiciais, inclusive as averbações de bloqueios e indisponibilidades, não obstará a unificação das áreas, o registro do Mandado ou da CRF e a titulação dos ocupantes por legitimação fundiária ou de posse ou similar, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a prática desses atos, devendo ser transportados para a matrícula matriz e matrículas das unidades imobiliárias.

Parágrafo único - Nas matrículas das unidades imobiliárias adquiridas por legitimação fundiária ou similar serão transportados apenas os ônus referentes ao próprio legitimado e ao próprio imóvel.

Art. 14 - O registro da regularização não extinguirá eventuais restrições administrativas, ônus reais, nem gravames judiciais regularmente inscritos.

§ 1º A parte interessada, oportunamente, deverá formular pedido de cancelamento dos gravames e restrições diretamente à autoridade que emitiu a ordem.

§ 2º Os entes públicos ou credores podem anuir expressamente à extinção dos gravames no procedimento e, desta forma, ficará o Oficial do Registro de Imóveis autorizado a baixar o gravame.

Art. 15 - O registro da regularização atribui propriedade plena.

Art. 16 - Registrada a regularização e restando unidades imobiliárias não

tituladas pela listagem que a compõe, os atuais compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao Oficial de Registro de Imóveis competente.

§ 1o - O município poderá, a qualquer tempo, apresentar listagens complementares para a titulação das demais unidades imobiliárias.

§ 2o - Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para aquisição da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

§ 3o - O registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o Oficial do Registro de Imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, unidade imobiliária ou unidade, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar.

§ 4o - A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo empreendedor, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado.

§ 5o - Equivale à prova de quitação a certidão emitida pelo Distribuidor Cível da Comarca de localização do imóvel e da comarca do domicílio do adquirente, se diversa, onde conste a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra o adquirente ou seus cessionários, após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação (CC, art. 206, § 5o, I).

§ 6o - Derivando a titularidade atual de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, e a certidão prevista no § 5o, de cada um dos adquirentes anteriores.

§ 7o - No caso do item anterior, o Oficial de Registro de Imóveis realizará o registro do último título, fazendo menção em seu conteúdo que houve transferências intermediárias, independentemente de prova do pagamento do imposto de transmissão intervivos destas e, se for o caso, do laudêmio, vedado ao oficial do registro de imóveis exigir sua comprovação. (Lei n. 13.465, Art. 13,

§ 2o), quando tratar-se de regularização de interesse social.

§ 8º - No caso de emissão de Mandado de Adjudicação Compulsória pelo Juízo competente o Registrador fica autorizado a proceder o respectivo registro, independentemente de apresentação de contrato ou cadeia dominial, forte no artigo 25 da Lei 6.766/79 c/c artigos 463 e 1.418 do Código Civil e, ainda, súmula 239 do STJ.

Art. 16 - Em caso de omissão no título, os dados de qualificação do adquirente poderão ser complementados por meio da apresentação de cópias simples da cédula de identidade (RG) ou documento equivalente, ou do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial ou de união estável, e declaração firmada pelo beneficiário, constando sua profissão e residência, dispensado o reconhecimento de firmas nas hipóteses de regularização de interesse social.

Art. 17 - Quando a descrição do imóvel constante do título de transmissão for imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não houver dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei no 6.015, de 1973.

Art. 18 - Caso o título de transmissão ou a quitação ostente imperfeições relacionadas à especialidade ou à continuidade registrária, o Oficial de Registro de Imóveis, seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade.

Art. 19 - Não se consideram óbices à qualificação:

I. - a ausência do formal de partilha de bens, da assinatura do cônjuge, da certidão de casamento com averbação da separação ou divórcio e do pacto antenupcial, do transmitente, quando decorridos mais de dois anos da data da celebração do negócio jurídico com o adquirente, ou seus antecessores;

II. - a ausência de indicação no título do número do CPF ou do CNPJ, dos alienantes anteriores, exceto do último adquirente;

III. - a ausência do reconhecimento de firmas de que trata o art. 221, II, da Lei no 6.015, de 1973, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, para registros de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra,

reserva de unidade imobiliária ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes e a respectiva conversão em propriedade.

§ 1º - Se, ainda assim, a qualificação for negativa, o Oficial de Registro de Imóveis encaminhará, de ofício, a nota devolutiva fundamentada e os documentos que a acompanham ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, decidirá se os documentos estão habilitados para registro, aplicando-se, no que couber, as seguintes hipóteses de prorrogação da prenotação: a) casos dos artigos 189, 198 e 260 da Lei no 6.015/73 e artigo 18 da Lei nº 6.766/79; b) casos de procedimento de retificação administrativa bilateral na forma do artigo 213, II, da Lei no 6.015/73, de regularização fundiária e de registro dos títulos dela decorrentes, quando houver expedição de notificação, publicação de edital, audiência de conciliação e remessa ao juízo corregedor permanente para decidir impugnação.

§ 2º - Para a validação do título de transmissão, o Juiz Corregedor Permanente poderá determinar a produção de prova pelo interessado ou a notificação do titular de domínio ou do empreendedor.

Art. 20 - Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados às regularização de interesse social:

I - o primeiro registro, o qual confere direitos reais aos 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 do Mandado, CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada e para as áreas públicas;

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 regularização de interesse social;

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

VIII - enquadrado a regularização em interesse social deverá o Oficial do Registro de Imóveis utilizar o EQLG20 para justificativa da isenção, recebendo ressarcimento pelos atos gratuitos.

Art. 21 - A consignação constante no título apresentado a registro de

enquadramento em regularização fundiária de interesse social gera presunção absoluta de hipossuficiência, sendo vedado seu questionamento.

Art. 22 - As isenções de emolumentos e migrações fiscais e tributárias previstas nesta portaria ficam condicionadas a apresentação pelo interessado de comprovação de renda mensal familiar de até 5 salários-mínimos, ficando à total discricionariedade do Juízo Competente aceitar ou não a comprovação de renda, descabendo ao Oficial do Registro de Imóveis qualquer indagação acerca do referido enquadramento.

Art. 23 - Nos casos de dúvidas acerca da aplicação da presente portaria deverá o Oficial do Registro de Imóveis remeter consulta ao Juízo Corregedor Permanente, leia-se Juízo da Direção do Foro.

Art. 24 - Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Tramandaí, 14 de outubro de 2019.

Juíza Diretora do Foro – Dra. Laura Ullmann López”.