

**RODRIGO RAGE FERRO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação de mestrado

Orientador: Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**

**RODRIGO RAGE FERRO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Ferro, Rodrigo Rage. Regularização fundiária urbana: instrumento de proteção de direitos fundamentais / Rodrigo Rage Ferro; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2019.140f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Assentamentos urbanos informais. 3. Instrumento de Proteção. 4. Direitos fundamentais. I. Barros, Sérgio Resende de, orient. II. Título.

**Nome:** Rodrigo Rage Ferro

**Título:** Regularização fundiária urbana: instrumento de proteção de direitos fundamentais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros.

**Aprovado em:** ...../...../.....

**Banca examinadora**

Prof. Assoc. Dr. Sérgio Resende de Barros      Instituição: Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo – USP

Julgamento: \_\_\_\_\_      Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_      Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_      Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_      Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_      Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_      Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_      Assinatura: \_\_\_\_\_

## EPÍGRAFE

*Nas cidades a vida é mais pequena  
Que aqui na minha casa no cimo deste outeiro.  
Na cidade as grandes casas fecham a vista à chave,  
Escondem o horizonte,  
empurram o nosso olhar  
para longe de todo o céu,  
Tornam-nos pequenos  
porque nos tiram  
o que nossos olhos nos podem dar,  
E tornam-nos pobres  
porque a nossa única riqueza é ver.*

(Alberto Caeiro - heterônimo de Fernando Pessoa)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, em especial, aos meus pais, que sempre me deram o alicerce que necessitava, seja nos momentos de felicidade, seja quando o destino não sorriu como se gostaria. Souberam compartilhar como poucos a alegria nos episódios mais positivos da vida e dar o apoio adequado nos de desilusão para que os obstáculos pudessem ser mais facilmente contornados. Definitivamente, sem seu amor, este árduo trabalho se tornaria muito mais difícil.

Agradeço imensamente ao Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros, certamente um dos maiores constitucionalistas brasileiros. Além de um jurista de escol, certamente, trata-se de um ser humano extremamente generoso e um grande orientador. Desde que me deu a honra de ser seu orientando, sempre me apoiou e incentivou a concretizar esta pesquisa. Obrigado pela dedicação e por acreditar no meu potencial. Nunca esquecerei da nossa primeira e mais importante reunião, quando o senhor me acolheu e soube transmitir de uma forma clara e concisa o desafio que deveríamos realizar nesta empreitada. Espero que eu tenha correspondido às suas expectativas.

Aos professores Dr. Leonardo David Quintiliano e Dr. Luiz Eduardo de Almeida, membros da banca de qualificação presidida pelo Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros, que, de forma incomensurável, contribuíram para o melhor desenvolvimento desta dissertação.

À Dra. Beatriz Nimer, que além de ser uma advogada competente, é uma excelente pessoa. Não mediu esforços para ajudar os demais orientandos do professor Sérgio em tudo o que foi necessário. Nunca esquecerei o que fez por mim. Gratidão é a palavra que melhor expressa meus sentimentos.

À Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que sempre estará no meu coração, não só pelo ambiente fomentador de novas ideias, mas pelas amizades que fiz e que levo para o resto da vida. Orgulho de ser sempre “são franciscano”...

Finalmente, mas não menos importante, às Forças do Universo que sempre me resguardaram os melhores momentos e que me proporcionaram o ânimo e a vitalidade em doses homeopáticas para conseguir realizar da melhor forma possível esta dissertação.

## RESUMO

FERRO, Rodrigo Rage. **Regularização fundiária urbana:** instrumento de proteção de direitos fundamentais. 2019. 140f. Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Apesar das tentativas do governo nas últimas décadas em fomentar a criação de novas moradias urbanas, o déficit habitacional no Brasil ainda é extremamente elevado. Vários fatores contribuem para o problema, desde o baixo financiamento da casa própria; a exclusão social dos menos favorecidos com a omissão dos governos no processo de urbanização e da produção de habitação até, por exemplo, o crescimento desenfreado e desestruturado das cidades, acarretando uma verdadeira exploração e especulação imobiliária.

Para atender aos interesses econômicos do setor imobiliário, normas de uso, ocupação e parcelamento do solo e edificação, historicamente, incentivaram certos empreendimentos de interesses individuais do mercado imobiliário com maiores valores agregados do que a oferta de lotes e unidades habitacionais populares. Aliada a esse fator, houve uma expansão desordenada das cidades, o que resultou na “periferização” e “favelização” da população de baixa renda com a ocupação de diversos imóveis em situação irregular e, muitas vezes, em áreas de risco, isto é, houve uma proliferação dos chamados “assentamentos urbanos informais”.

Por meio de políticas públicas de regularização fundiária dos imóveis irregularmente ocupados, com a utilização de instrumentos jurídicos e urbanísticos, o Poder Público tenta fomentar o acesso ao direito social à moradia e garantir a permanência das famílias ocupantes nos locais em que residem, legalizando a situação fundiária e promovendo a ordenação urbanística do assentamento com o controle do exercício correto do direito de propriedade e o cumprimento da sua função social.

Embora o direito fundamental à habitação adequada venha reconhecido no texto constitucional, não se pode olvidar também a existência de outros direitos mercedores de tutela jurisdicional como: o direito de propriedade cumprindo sua função social, o direito ao transporte, ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, ao saneamento básico e, principalmente, o direito a uma vida digna e plena que estão umbilicalmente vinculados a este espeque.

É nesse contexto atual que a regularização fundiária urbana deve ser vista: não só como um instrumento de concretização ao direito à moradia e da função social da propriedade, mas como um instrumento de proteção de diversos direitos fundamentais, conforme será mostrado ao longo desta dissertação.

**Palavras-chave:** regularização fundiária urbana; assentamentos urbanos informais; instrumento de proteção; direitos fundamentais.

## ABSTRACT

FERRO, Rodrigo Rage. **Urban Land Regularization:** instrument for the protection of Fundamental Rights. 2019. 140s. Master - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

Despite the government's attempts in the last decades in order to promote the creation of new urban housing, the housing deficit in Brazil is still extremely high. Several factors contribute to the problem, such as the low home financing; the social exclusion of the "economically disadvantaged" by the omission of the governments in the process of urbanization and the production of housing and, for example, the unrestrained and unstructured growth of the cities, leading to a real exploration and a real estate speculation.

In order to serve the economic interests of the real estate sector, land use, occupation and land subdivision and building regulations have historically promoted individual ventures of the real estate market with higher aggregate values than the supply of lots and popular housing units. Added to this factor, there was a disorderly expansion of the cities, which contributed to the occupation of several immobile properties, often in areas at risk, resulting in the "peripherization" and in the increase of the number of the low-income population living in these areas, that is, there was a proliferation of so-called "informal urban settlements".

By means of public policies to regularize irregularly occupied urban properties and by means of the use of legal and urbanistic instruments, the Public Government aims to foster the access to the social fundamental right to housing and to guarantee families remain in occupancy of the places where they reside in, legalizing the situation and promoting the urban planning of the settlement with the control of the correct exercise of the property right and the fulfillment of its social function.

Although the fundamental right to adequate housing is recognized in the constitutional text, one should not forget the existence of other rights that are worthy of judicial protection, namely, the right to property, fulfilling its social function, the right to transport, a clean, healthy and ecologically balanced environment, basic sanitation and, above all, the right to a dignified and full life that are umbilically linked to this context.

It is in this current context that the urban land regularization should be analysed: not only as an instrument for concretizing the right to housing and the social function of property, but also as an instrument for protecting several fundamental rights, as it will be shown throughout this dissertation.

**Keywords:** urban land regularization; informal settlements; instrument for the protection; Fundamental Rights.



## ZUSAMMENFASSUNG

FERRO, Rodrigo Rage. **Regularisierung der Landbesitzverhältnisse des urbanen Raum:** Instrument zum Schutz der Grundrechte. 2019. 140S. Master - Juristische Fakultät, Universität von São Paulo, São Paulo, 2019.

Trotz der staatlichen Versuche in den letzten Jahrzehnten, um die Schaffung der neuen urbanen Wohnungsbau zu fördern, ist das Gehäuse Defizit in Brasilien ziemlich hoch weiter. Mehrere Faktoren tragen zum Problem bei, z.B., die niedrige Eigenheimfinanzierung; die soziale Ausgrenzung von „ökonomisch benachteiligten“ durch das Unterlassung der Regierungen in der Urbanisierung und Wohnungsbau Produktionsprozess, sogar das hemmungslose und unstrukturierte Wachstum der Städte, damit sie zu einer tatsächlichen Ausbeutung und einer Immobilienspekulation führen.

Um die wirtschaftlichen Interessen der Immobilien zu erfüllen, ermutigen die Normen der Nutzung, Besetzung und Land Unterteilung und Erbauung historisch bestimmten Ventures von Einzelinteressen des Immobilienmarktes mit einem höheren als das Angebot von Parzellen und Volkswohnungen Mehrwert. Mit diesem Faktor, gab es eine ungeordnete Ausbreitung der Städten, die zu einer "Peripherisierung" und einem „in Slums zu Wohnen“ der einkommensschwachen Bevölkerung mit der Besetzung mehrerer unregelmäßigen immobilieren und oft in gefährdeten Gebieten Grundstücke führte, d.h., es gab eine Zunahme von sogenannten „informellen Siedlungen“.

Durch die öffentliche Ordnung der Regularisierung der Landbesitzverhältnisse des urbanen Raum, mit der Verwendung von rechtlichen und städtebaulichen Instrumente, versucht die Regierung den Zugang zum sozialen Grundrecht auf Wohnen zu fördern und die Dauerhaftigkeit der Besatzungsfamilien an den Orten, wo sie leben, zu gewährleisten, damit der Landbesitz legalisiert ist und die städtebauliche Planung der Siedlung durch die Kontrolle der korrekten Ausübung des Eigentumsrechts und der Erfüllung seiner sozialen Funktion gefördert ist.

Obwohl das Grundrecht auf angemessenes Wohnen in der Verfassung anerkannt ist, kann es auch nicht vergessen, dass es andere auf gerichtlichen Schutz Grundrechte gibt, nämlich das mit der Erfüllung der sozialen Funktion Eigentumsrecht, das Recht auf Transport, auf eine saubere, gesunde und ökologisch ausgewogene Umwelt, auf die sanitären Einrichtungen, und vor allem das Recht auf ein würdevolles und erfülltes Leben, das mit diesem Zusammenhang verbunden ist.

In diesem Zusammenhang muss die Regularisierung der Landbesitzverhältnisse des urbanen Raum gesehen werden, nicht nur als ein Instrument zum Schutz des Grundrechts auf Wohnen und der sozialen Funktion des Eigentums, sondern als ein Instrument zum Schutz vieler Grundrechte, wie durch diese Dissertation gezeigt.

**Stichwörter:** Regularisierung der Landbesitzverhältnisse des urbanen Raum; informelle Siedlungen; Instrument zum Schutz; Grundrechte.

## SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	10
2.ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS	22
3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)	29
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	46
4.1. Regularização fundiária urbana no cumprimento da Constituição Federal: função social da propriedade e da cidade	51
4.1.1 Direito de propriedade	62
4.1.2 Direito à moradia	70
4.1.3 Ponderação de interesses: direito de propriedade <i>versus</i> direito à moradia	85
4.2 Proteção de outros direitos fundamentais	104
4.2.1 Direito ao transporte (mobilidade urbana)	107
4.2.2 Direitos políticos: gestão urbana democrática e ampliação do direito à cidadania	109
4.2.3 Direito ao processo célere e eficiente: duração razoável do processo	110
4.2.4 Igualdade de gênero	112
4.2.5 Direito ao meio ambiente sadio e equilibrado (sustentabilidade ambiental)	113
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	123

## 1. INTRODUÇÃO

Apesar das iniciativas do governo nas últimas décadas, o déficit habitacional no Brasil ainda é extremamente elevado. Vários fatores contribuem para o problema da falta de moradias como, por exemplo, baixo incentivo e financiamento da casa própria; a exclusão social dos menos favorecidos com a omissão dos governos no processo de urbanização e da produção de habitação; alto preço de aluguéis cobrados em áreas próximas do mercado de trabalho; a pobreza aliada aos baixos salários de boa parte da população; o crescimento desenfreado e desestruturado das cidades e, principalmente, a exploração imobiliária.

Segundo um estudo realizado pelo Ministério da Cidade, por meio de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad) 2008, o déficit habitacional nacional era de 5,5 milhões de moradias.<sup>1</sup> Já uma análise mais recente feita pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, revelou que esse déficit incrementou e já está na ordem de 7,757 milhões de moradias.<sup>2</sup>

Para atender aos interesses econômicos do setor imobiliário, normas de uso, ocupação e parcelamento do solo e edificação, historicamente, incentivaram certos empreendimentos de interesses individuais do mercado imobiliário com maiores valores agregados do que a oferta de lotes e unidades habitacionais populares. Aliada a esse fator, houve uma expansão desordenada das cidades, o que resultou na “periferização” e “favelização” da população de baixa renda com a ocupação de diversos imóveis em situação irregular e, muitas vezes, em áreas de risco, isto é, houve uma proliferação dos chamados “assentamentos urbanos informais”. Ademais, tais assentamentos, normalmente, presentes em áreas subvalorizadas ou sem fiscalização efetiva do proprietário<sup>3</sup>, por se constituírem de moradias inseridas em um sistema extralegal, não observam regras formais de propriedade, nem mesmo a legislação urbanística e ambiental<sup>4</sup>.

Outrossim, é um fato que a hipertrofia da cidade causa: (a) a não organicidade das

---

<sup>1</sup> Cf. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao-publica/196187-deficit-habitacional-no-brasil-e-de-5,5-milhoes-de-moradias.html>. Acesso em: 07.03.2019.

<sup>2</sup> Cf. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77-milhoes>. Acesso em: 08.03.2019.

<sup>3</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**: Análises econômica e comportamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.145.

<sup>4</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**: Análises econômica e comportamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.122.

idades; (b) produz o *Abbau* (desorganização) <sup>5</sup>; (c) induz a construção de casas “antifamiliares” (por sua dimensão); (d) atrofia o sentido de solidariedade social; (e) “estandardiza” o urbano com a perda da identidade da vida social e de seus membros; e, principalmente, (f) provoca uma falsa ideia de que há uma urbanização com qualidade de vida para a população.<sup>6</sup>

Da mesma forma, é nítido que o processo de urbanização rápida no Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, de modo geral, tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental. Essa combinação entre alta taxa de urbanização e aumento da pobreza social leva ao fenômeno crescente da “urbanização da pobreza”<sup>7</sup>. Isso só corrobora com a sobrevivência de uma estrutura fundiária concentrada e privatista no país marcada pelo clientelismo político, por especulação imobiliária e por uma incipiente tradição de planejamento urbano<sup>8</sup>.

Segundo Pedro dos Reis Nunes, a especulação é considerada: a) lícita, quando visa a lucros honestos, sujeitos a risco, em operações comerciais legítimas realizadas segundo as praxes geralmente adotadas no mercado; b) ilícita, quando o especulador objetiva, por meio de recursos inescrupulosos, auferir lucros com os preços do mercado, o que resulta em carência das mercadorias ou utilidades; e, finalmente, c) fraudulenta, quando a especulação é ilícita e há o emprego de meios artificiosos para iludir os consumidores e causar danos à sua economia.<sup>9</sup> No caso do mercado imobiliário, as duas últimas ocorrem, frequentemente, causando um forte processo de exclusão social.

Também é relevante que se obtempere que, durante muito tempo, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se deu sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, caracterizado pela absolutização da propriedade individual plena<sup>10</sup> em face de outras formas restritas ou mesmo coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária,

---

<sup>5</sup> Termo utilizado por Lewis Mumford para designar a modificação da estrutura orgânica ao redor das cidades fruto do processo intenso e caótico de desenvolvimento urbano (MUMFORD, Lewis. **The City in History: its Origins, its Transformations, and its Prospects**. New York: Harcourt, Brace & World, 1961, p.446-481).

<sup>6</sup> Cf. DIP, Ricardo (coord.); *et al.* **Regularização fundiária urbana: jurisprudência paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p.13.

<sup>7</sup> Cf. FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p.4.

<sup>8</sup> Cf. FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p.5.

<sup>9</sup> Cf. NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>10</sup> Cf. FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p.8.

e com exigências que dificultavam o acesso ao registro imobiliário. Portanto, as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades foram relegadas em prol de um planejamento tecnocrático pautado por ganhos do capital imobiliário especulativo.

Diante desse cenário, torna-se premente um novo urbanismo (Neourbanismo)<sup>11</sup>, caracterizado por uma gestão mais reflexiva e adaptada a uma sociedade mais complexa e a um futuro mais incerto, em que haja a superação da perpetuidade como atributo indissociável do domínio urbano e com uma nova tendência urbanística voltada para a produção de bem-estar social e de qualidade de vida para os habitantes das cidades brasileiras.<sup>12</sup>

Também compartilha essa preocupação a Nova Agenda Urbana (NAU) da Conferência Habitat III da Organização das Nações Unidas, que, em 2016, debateu novas formas de políticas urbanas, com objetivo de garantir aos habitantes condições de igualdade de oportunidades, de democracia e de justiça social.

Em seu parágrafo 11, explicita “uma visão de cidade para todos”, pautada em um planejamento urbano que produza “cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos”.

Nesse espeque, é relevante o papel do Direito nesse processo de urbanização e para minimizar os problemas, especificamente, os relacionados aos processos de planejamento e gestão urbana. José Afonso da Silva assim se expressa sobre essa questão<sup>13</sup>:

O Direito Urbanístico é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.

De forma percuciente, vicejando essa questão, não se poderia deixar de trazer à baila a grande novidade que foi a aprovação da Constituição Federal de 1988 em que se inseriu, pela primeira vez, na história constitucional brasileira, um capítulo sobre política urbana.

O capítulo constitucional sobre a política urbana (em específico, art.182 e art. 183) reconhece que tanto a propriedade quanto a própria cidade devem exercer uma função social<sup>14</sup>, de maneira que, apesar de a propriedade figurar na Constituição como direito fundamental e como princípio da ordem econômica (art. 170, inc. II, da CF-88), o

---

<sup>11</sup> Cf. BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015, p.92.

<sup>12</sup> Cf. BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015, p.146.

<sup>13</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.36.

<sup>14</sup> Cf. RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas** pela Lei 11977/2009. Curitiba: Juruá, 2012, p.71.

entendimento absolutizado do direito de propriedade não mais se coaduna com uma realidade em que a função social é indissociável ao direito à cidade e ao próprio conceito de propriedade, conforme será visto nesta dissertação. A livre iniciativa, fundamento da ordem econômica, deve ser conjugada com a valorização do trabalho humano e o cumprimento da função social da propriedade (art. 170, inc. III, da CF-88).

Também não se pode descurar do papel fundamental que o Neoconstitucionalismo e a “Constitucionalização do Direito” (*drittwirkung*) desempenham, nas últimas décadas, no reconhecimento da Constituição como norma central de todo o sistema jurídico no Estado de Direito Democrático Constitucional, corroborando para a força normativa crescente das Constituições contemporâneas, para a elevação de direitos infraconstitucionais à categoria de normas hierarquicamente superiores previstas no texto constitucional<sup>15</sup> e, principalmente, para que o Estado utilize o ordenamento jurídico de maneira a corrigir as situações de desequilíbrio, lançando mão das técnicas jurídicas adequadas, e pautando suas ações na busca da erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais<sup>16</sup>.

Seguindo essa trajetória, a Constituição brasileira disciplina o direito coletivo ao planejamento das cidades em que todos têm o direito a ter cidades planejadas por meio de um ordenamento territorial baseado em critérios econômicos e socioambientais. Portanto, com base no art. 182, § 1º, da CF-88, cria-se uma obrigação de que os municípios com mais de 20.000 habitantes formulem Planos Diretores – instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana – com participação democrática popular no processo decisório da ordem urbanística como condição para cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana e da cidade.

Também, no art.182, § 4º, a Constituição atribui ao plano diretor a fixação do “adequado aproveitamento” do solo urbano, esperando-se que se mitigue a concentração especulativa imobiliária prejudicial ao direito à moradia e à atividade econômica, permitindo, se necessário, para isso, que a Administração Pública estabeleça o parcelamento ou edificação compulsórios<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015, p.67.

<sup>16</sup> Tal assertiva corrobora o pensamento de Sérgio Resende de Barros em que: “constitucionalizar é consubstanciar pela forma de código escrito relações de substancialidade entre matérias-primas sociais que são por essa forma afeiçoadas entre si e aperfeiçoadas no seu todo: a Constituição necessária a otimizar a produção da vida social”. (BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas: Millennium, 2007, p.192).

<sup>17</sup> Para o jurista espanhol Pedro Escribano Collado, a figura do plano diretor tem se transformado no instrumento básico da função pública do urbanismo (COLLADO, Pedro Escribano. **La propiedad privada urbana: encuadramiento y regimen**. Madrid: Montecorvo, 1979, p.164-165).

Nesse espeque, há uma grande preocupação na Constituição Federal de 1988 em se constituir uma nova ordem constitucional-urbanística que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano.

É imprescindível, para tanto, assegurar a participação dos menos favorecidos no processo público de formação da vontade<sup>18</sup>, de forma a lhes garantir uma segurança econômica e, principalmente, acesso aos direitos fundamentais essenciais a uma vida digna. Além disso, há premência de se promover uma integração de “áreas favelizadas” no panorama da cidade, respeitando o direito da população que ocupa as referidas localidades e garantindo a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade (no art. 5º, inc. XXIII, da CF-88).

No processo de definição da função social da propriedade, o texto constitucional a fez propondo um processo político descentralizado com ênfase na competência municipal para enfrentamento da questão do desenvolvimento urbano, uma vez que é o ente que está mais próximo dos problemas locais, mas também garantiu um processo democratizado com a possibilidade de se realizar uma ordem urbanística em que a participação popular e o controle social devam ser respeitados.

Quanto à competência legislativa, em um esforço de ordenação harmônica dos espaços urbanos, a União tem competência para estabelecer normas ou diretrizes gerais de direito urbanístico (art. 24, inc. I e § 1º, c.c. o art. 182, ambos da CF-88) (b) os Estados, competência suplementar para complementar e suprir, quando o for o caso (art. 24, §§ 2º e 3º, da CF-88), bem como competência residual (“poderes remanescentes”, com exceção ao que lhe for vedado: art. 25) e, ainda, competência exclusiva específica para instituição das regiões metropolitanas, por decorrência de seu poder de ordenação do território (art. 25, § 3º, da CF-88); e (c) os Municípios, por fim, possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, no ordenamento dos espaços urbanos, o que inclui o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inc. VIII, da CF-88), bem como a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, inc. IX, da CF-88), observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Cf. PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.17.

<sup>19</sup> Cf. AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista: a lei e a cidade – princípios de direito urbanísticos, instrumentos da política urbana e questões controvertidas**. Campinas: Millennium, 2006, p.17-18.

Nesse cenário, a competência atribuída pela Constituição aos Municípios só reforça o dever deste ente em identificar um assentamento informal e agir de forma efetiva para mitigar o problema de moradia deficitária e marginalizada.<sup>20</sup>

Paralelamente, decorrente do próprio Capítulo relativo à Política Urbana, no qual estão contidos os arts. 182 e 183, a Constituição se preocupa com o bem-estar dos cidadãos que deve ser protegido com base no atendimento da função social da propriedade urbana, pública e privada, e das funções sociais da cidade. Diante disso, há um rol mínimo principiológico constitucional<sup>21</sup> a partir do qual se montam as bases valorativas que sustentam o Direito Urbanístico: dignidade urbana, bem-estar social, função social das propriedades pública e privada, função social da cidade, princípios como o da sustentabilidade ambiental, qualidade de vida e conformação da propriedade com as normas urbanísticas.

Nesse mesmo arrimo, a ordenação das cidades deve ser planejada buscando alcançar a sustentabilidade das cidades e oferecer de maneira satisfatória aos seus habitantes: trabalho, transporte, moradia, lazer, educação, saúde, cultura, entre outros direitos fundamentais.<sup>22</sup> Não se pode transformar a ordem urbanística e constitucional em um agente de fomento de desigualdade, dividindo as cidades em uma “porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária” sem oportunidade de moradia, trabalho, cultura e lazer.<sup>23</sup> Para tanto, uma grande contribuição foi a Emenda Constitucional de n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal, ressaltando de forma expressa a moradia como um direito fundamental social. Mas, não explicitou o que é necessário para se ter uma moradia adequada.

Nessa tendência, é um fato que o direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Estado Brasileiro é parte, entre outros: a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 1); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art.11); a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de

---

<sup>20</sup> Cf. KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: primeiras reflexões sobre a Lei 13465, de 11 de julho de 2017. In: GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. v.2. São Paulo: YK editora, 2017, p.291.

<sup>21</sup> Cf. BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015, p.98.

<sup>22</sup> Cf. PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.18.

<sup>23</sup> Cf. PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.130.



Discriminação Racial de 1965 (art. V); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (art. 14.2, item h); a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (art. 21, item 1); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (Seção III (8) e Capítulo II (A.3)) e a Agenda 21 sobre Meio ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Capítulo 7, item 6).<sup>24</sup>

Insta ainda salientar a própria Agenda Habitat, surgida a partir da Conferência do Habitat II em Istambul (1996), em que se assinalaram as obrigações dos Estados no sentido de promoverem uma efetiva política habitacional, e preconiza um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação com o objetivo de orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos.<sup>25</sup> Ademais, foi fundamental para o reconhecimento internacional do direito à moradia e influenciou, no Brasil, marcos importantes, a exemplo da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Como Sérgio Resende de Barros aborda<sup>26</sup>, o tema dos direitos humanos, entre elas a moradia, é vital para a preservação do indivíduo e sua vida em sociedade:

Os direitos humanos são poderes que ao mesmo tempo são deveres de todos os indivíduos entre si, para a sua mútua e própria preservação, ante as necessidades que os acometem no processo de sua evolução, às quais eles respondem ou correspondem elaborando valores, que enformam esses deveres como poderes e esses poderes como deveres, de todos para com um e de cada um para com todos, a fim de realizar a humanidade que lhes é comum (...)

Não por outra razão, o texto constitucional explicita que, para a propriedade urbana cumprir sua função social, atendendo às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em lei municipal que institui o plano diretor - art. 182, § 2º, da CF-88, há a necessidade de previsão de instrumentos destinados a atualizar a propriedade e garantir o bem-estar comum. Nesse contexto, pode-se destacar, por exemplo, o parcelamento ou edificação compulsórios; impostos sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo (extrafiscalidade) e “desapropriação-sanção” (art. 182, § 4º, da CF-88); criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS); coeficientes de aproveitamento; indicadores urbanísticos como, por exemplo, taxas de ocupação; direito de superfície; crédito de

---

<sup>24</sup> Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.103.

<sup>25</sup> Cf. PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.183-184.

<sup>26</sup> Cf. BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: Paradoxo da Civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 447.

construção e o próprio instrumento de regularização fundiária urbana, tema desta dissertação.

Alijada da possibilidade de acesso formal ao direito de propriedade, a população carente não tem outra opção senão ocupar terrenos ociosos: favelas e cortiços, loteamentos clandestinos, parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais irregulares e construções precárias em áreas de risco.<sup>27</sup>

Assim, diante desse quadro de inércia estatal em prevenir o surgimento de imóveis em situação irregular, o que se faz é, cada vez mais, promover políticas públicas de regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil, à luz do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, e da Lei 11.977 de 2009 combinada com a Lei 13.465 de 2017 (que a derogou), para a efetivação do acesso a uma moradia enquanto direito fundamental social.

Por meio de políticas públicas de regularização fundiária dos imóveis irregularmente ocupados, com a utilização de instrumentos jurídicos e urbanísticos, o Poder Público tenta fomentar o acesso ao direito social à moradia e garantir que as famílias ocupantes permaneçam nos locais em que residem, legalizando a situação fundiária e possibilitando a ordenação urbanística do assentamento com o controle do exercício correto do direito de propriedade e o cumprimento da sua função social<sup>28</sup>. Tenta-se democratizar as formas de acesso ao solo urbano e à produção de moradia nas cidades, promovendo a inclusão social e integração espacial.

Promover a segurança jurídica da posse, inserida no âmbito de proteção do direito fundamental à moradia, por meio da regularização fundiária, não isenta o Poder Público de fomentar a melhoria das condições de habitabilidade já existentes, mesmo porque, atualmente, deve-se compreender a regularização fundiária em um contexto mais amplo, que contemple medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme será exposto no presente trabalho. A regularização fundiária é um dos instrumentos jurídicos escolhidos pelo legislador para que se promova a efetivação de valores constitucionais.

Uma prudente regularização fundiária urbana não se deve limitar só à noção estrita de regulação territorial, mas garantir proteção a diversos direitos fundamentais, como uma moradia adequada com vários serviços públicos básicos presentes: de fornecimento de água,

---

<sup>27</sup> Cf. BARROS, Felipe Maciel Pinheiros. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e papel dos municípios**. Curitiba: Juruá, 2014, p.1.

<sup>28</sup> Cf. 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.

esgoto e energia elétrica de forma suficiente e apropriada; e acesso aos empregos, às condições de saúde, educação, adequação cultural, segurança e salubridade no espaço urbano. Além disso, deve cooperar para que haja um meio ambiente ecologicamente equilibrado e com qualidade de vida (art. 225, da CF-88). Enfim, deve-se pautar desde a instalação de equipamentos públicos, urbanos e comunitários, suficientes para suportar as demandas da coletividade, até a correta aplicação das leis e dos instrumentos urbanísticos de forma a se ter um desenvolvimento urbano ordenado pautado por um sistema registral que reflita a realidade fática dos imóveis.

É importante asseverar que o tema dos assentamentos urbanos informais e regularizações fundiárias, já há algum tempo, assume posição de relevância no cenário político-jurídico nacional, ainda mais com os constantes casos de surgimentos de novos assentamentos urbanos informais. Considerando a dimensão da irregularidade nas cidades, esse tema deixou de focar exclusivamente na relação individual do morador de área irregular para com o Estado ou mesmo na perda do imóvel pelo proprietário que deixou o bem ser ocupado, para se transformar em uma política pública assumida pelo Poder Público como prioritária, dando concretude aos compromissos firmados pelos países signatários da Agenda Habitat.<sup>29</sup>

Nessa toada, diante da ocorrência cada vez maior dos assentamentos urbanos informais, o operador jurídico acaba sendo exposto a um embate entre interesses juridicamente tutelados pela Constituição. Embora o direito fundamental à habitação venha reconhecido no texto constitucional e seja vital para que se exerça de forma plena o princípio da dignidade humana, não se pode olvidar também a existência de outros direitos merecedores de tutela jurisdicional como o direito de propriedade cumprindo sua função social também dignificado na Constituição.

É justamente na contraposição, mais especificamente, na colisão de interesses entre dois<sup>30</sup> direitos constitucionalmente previstos, enquanto fundamentais, que reside um dos estudos desta pesquisa: se de um lado, tem-se a ocorrência e a proteção de um direito de propriedade que foi esbulhado; de outro, há a existência de um direito à moradia a legitimar a ocupação. Ademais, há uma relação de interpenetração de direitos fundamentais e constitucionais pátrios que requer que se aplique o método da ponderação ou sopesamento

---

<sup>29</sup> Cf. PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito ambiental em evolução**. v.4. Curitiba: Juruá, 2011, p.330-331.

<sup>30</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.125.

para tratar da colisão e tentar dar máxima eficácia possível a cada um dos direitos fundamentais em oposição, servindo-se dos critérios de sopesamento fornecidos por Robert Alexy<sup>31</sup> para tal feito e se valendo da dignidade como ponto de equilíbrio e garantidor da não violação do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Relevante destacar também que o princípio da dignidade serve de critério orientador à ponderação de interesses, seja nas relações com o Poder Público, seja dentro do âmbito privado. Por conseguinte, as legislações infraconstitucionais acerca do direito de propriedade e do direito à moradia devem ser lidas a partir da ótica da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

Nesse cenário, a presente dissertação terá como foco principal a abordagem do tema da regularização fundiária de áreas privadas, de interesse social, em especial, do seu papel em promover o acesso à moradia digna, à segurança da posse, à função social da propriedade e da cidade e a forma como deve ser vista em um contexto mais amplo, que contemple medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, isto é, como um instrumento de proteção de diversos direitos fundamentais. Não será abordada, especificamente, nesta dissertação, a regularização fundiária urbana em terras públicas e o debate sobre a possibilidade de usucapião de imóveis dominicais.

A princípio, está prevista, constitucionalmente, a impossibilidade de aquisição de imóveis públicos por usucapião, conforme art. 183, § 3º, da CF-88. De toda sorte, nada impede a realização de regularização fundiária em imóveis públicos por meio de instrumentos jurídicos como a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, da cessão de aforamento gratuito (em imóveis da União), da doação e o novo instituto da legitimação fundiária previsto na nova lei de regularização fundiária, Lei 13.465 de 2017, que derogou a Lei 11.977 de 2009.

Ao considerar nesta dissertação a opção por abordar apenas os direitos fundamentais de propriedade; à moradia; ao transporte (mobilidade urbana); políticos (gestão urbana democrática e ampliação do direito à cidadania); ao processo célere e eficiente (duração razoável do processo); de igualdade de gênero e ao meio ambiente sadio e equilibrado (sustentabilidade ambiental) deveu-se mais por razões metodológicas, como o seu maior enfoque na doutrina e a previsão na antiga Lei 11.977 de 2009 e alguns na Lei 13.465 de

---

<sup>31</sup> Cf. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

2017, do que acreditar de que apenas esses direitos são os únicos que a regularização fundiária urbana, diretamente ou indiretamente, ajuda na sua proteção e concretização.

Com efeito, existem diversos outros direitos indispensáveis a uma existência digna e ao mínimo existencial que não foram diretamente tratados nessa pesquisa, mas estão diretamente envolvidos à plena realização humana e para os quais a regularização fundiária urbana, principalmente, para camada mais marginalizada da população, tem desempenhado um papel de notória contribuição e proteção: à saúde, à educação, ao lazer, ao trabalho, entre outros.

Diante desses pressupostos, amparado no necessário subsídio jurisprudencial, doutrinário e normativo, o critério metodológico utilizado é o método hipotético-dedutivo em que a hipótese a ser ratificada é: “a regularização fundiária urbana pode ser considerada um instrumento de proteção de diversos direitos fundamentais: de propriedade; à moradia; ao transporte (mobilidade urbana); políticos (gestão urbana democrática e ampliação do direito à cidadania); ao processo célere e eficiente (duração razoável do processo); de igualdade de gênero e ao meio ambiente sadio e equilibrado (sustentabilidade ambiental)”.

Adicionalmente, pretende-se realizar a análise crítica desse tema amparado em referências doutrinárias selecionadas tanto nacionais quanto estrangeiras (técnica da pesquisa e revisão bibliográfica). Contribuíram também para essa dissertação o exame de importantes decisões de tribunais, especialmente, os superiores, e normas de direito urbanístico com uma leitura integrativa com as de ramos distintos do direito, especialmente, as de direito ambiental, de direito civil e de registros públicos, além do texto constitucional.

A dissertação está dividida em cinco capítulos (incluindo a introdução e as considerações finais). Foi, inicialmente, explicitado na introdução, de uma maneira geral, a respeito dos vários fatores que contribuem para o problema da falta de moradias nas cidades brasileiras e que tornam a expansão urbana desordenada; também foi abordado o paradigma jurídico do civilismo clássico, caracterizado pela “absolutização” da propriedade individual, e as mudanças com a constitucionalização do direito civil; finalmente, foi explicado o contexto no qual a regularização fundiária urbana (Reurb), juridicamente, está inserida.

Em seguida, no capítulo dois, será feita uma breve explanação sobre o conceito de assentamentos urbanos informais, sua definição legal, seus tipos (classificação), o que significa a consolidação desses assentamentos e, finalmente, abordar-se-á sobre a necessidade de haver uma resposta efetiva a esse problema por meio de políticas públicas com destaque para regularização fundiária urbana - Reurb.

No capítulo três, será explicado sobre o arcabouço jurídico que dá suporte à Reurb, a classificação doutrinária a que pertence a Reurb, os conceitos de Reurb (legal e doutrinário), suas multidimensões, os tipos de Reurb previstos na Lei 13.465 de 2017 e, finalmente, será feita uma breve explicação sobre as principais etapas dos procedimentos da Reurb com os seus devidos resultados (efeitos) relevantes, alicerces para a boa compreensão desta pesquisa.

No capítulo quatro, será abordado, inicialmente, a respeito da dignidade da pessoa humana e sua conexão com a Reurb. Depois, no item 4.1, tentar-se-á explicar como a Reurb colabora com o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; com o direito de propriedade, sob o viés da atividade econômica no conceito de função social da propriedade, ao trazer o imóvel “subcapitalizado” para o mercado formal; com o direito à moradia e seu vínculo umbilical com a dignidade; e, finalmente, como a regularização está inserida no conflito do direito de propriedade *versus* o direito à moradia e como é parte de uma possível solução do problema (critérios) junto com a proporcionalidade e a teoria mista sobre o núcleo essencial sobre os direitos fundamentais.

Finalmente, no item 4.2, será explicado como a Reurb, além de estar vinculada ao direito de propriedade e ao direito à moradia, também está a diversos direitos fundamentais: ao transporte (mobilidade urbana); políticos (gestão urbana democrática e ampliação do direito à cidadania); ao processo célere e eficiente (duração razoável do processo); de igualdade de gênero e ao meio ambiente sadio e equilibrado (sustentabilidade ambiental).

Finalmente, nas considerações finais, serão resumidas as principais questões abordadas, especialmente, se a Reurb é um instrumento de proteção de diversos direitos fundamentais.

É nesse estudo, envolvendo uma ótica urbanística e constitucional sobre as regularizações fundiárias e os assentamentos urbanos informais, que essa pesquisa lastreia sua importância.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento urbano desordenado, em virtude de um longo processo de omissão estatal, junto com uma especulação imobiliária predatória e abusiva foram dois dos grandes responsáveis por décadas de alienação de uma camada mais pobre da população, que via apenas como única alternativa a ocupação e formação de assentamentos urbanos informais. Destarte, houve um processo marcante de “favelização” e de “periferização” das pessoas mais pobres, conjugados com a segregação espacial, degradação ambiental e exclusão social.

Diante desse cenário, cada vez mais, torna-se essencial uma política urbana que busque mitigar o déficit de moradias nas cidades e que tente reduzir a informalidade urbana, que só tende a crescer se medidas mais incisivas não forem tomadas pelo Poder Público. Também se torna necessário atuar para que haja inclusão socioespacial e sustentabilidade ambiental. É nesse contexto que o Estatuto da Cidade prevê como uma das diretrizes gerais, a regularização fundiária urbana, tema desta dissertação.

Foi visto que o direito à moradia é inerente à dignidade da pessoa humana e ao seu mínimo existencial. Além disso, foi observado que, da mesma forma que o direito à moradia, a própria Constituição, no Capítulo dos Direitos Fundamentais, art. 5º, inc. XXII, disciplina o direito de propriedade como um direito fundamental garantindo a sua inviolabilidade. Mas, ela também assevera que este instituto deve ser considerado levando em conta, para a sua proteção, o cumprimento da sua função social, art 5º, inc. XXIII, ou seja, fica condicionada à efetividade de sua função social<sup>396</sup>, na utilização do bem (atividade)<sup>397</sup>, e não propriamente na sua titularidade jurídica<sup>398</sup>. Portanto, impõe um dever ao proprietário de dar ao bem um fim social de forma a assegurar a todos uma existência digna.

Conforme o art. 182, §2º, da Constituição Federal, a definição, por exemplo, da função social de um imóvel urbano está explicitado pelo interesse da coletividade, representado pelo plano diretor da cidade no qual está inserido, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária de forma que, com base no plano diretor, a cidade garanta o bem-estar dos seus habitantes e seu

---

<sup>396</sup> Cf. AMARAL, Francisco. **Direito civil. Introdução**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.147.

<sup>397</sup> Cf. FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris (SAFE), 1988.

<sup>398</sup> Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.); *et al.* **A reconstrução do direito privado**: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002, p.844.

desenvolvimento. Diante disso, a função social é tida como fator determinante do comportamento proprietário, portanto, fonte de estímulos e sanções de determinadas condutas <sup>399</sup>.

Assim, embora não haja um conceito específico de função social da propriedade urbana na Constituição Federal e no próprio ordenamento jurídico brasileiro, o que se busca é evitar que a propriedade seja utilizada de forma abusiva pelo seu dono, ainda arraigado ao conceito antigo no Direito Civil de que a mesma é absoluta. Torna-se necessário visualizar a função social da propriedade, tanto pelo viés econômico quanto pelo social, em relação à sua destinação.

Nesse contexto, conforme foi visto ao longo desta dissertação, a posse é importante para a sociedade, pois quando a propriedade não cumpre a sua função social, cabe a posse garantir a moradia e atender e proporcionar o mínimo de dignidade para a população menos favorecida vivendo em assentamentos urbanos informais. Portanto, nada mais coerente que a posse receba sua devida proteção na regularização fundiária urbana, garantindo a segurança jurídica e mitigando o temor de remoções forçadas.

Outrossim, o direito fundamental à moradia, reconhecido e asseverado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é um direito essencial, irrenunciável da pessoa natural, e intimamente ligado à sua personalidade. Ademais, está entrelaçado com o princípio da dignidade humana, pois, como condição mínima para o desenvolvimento humano, é requisito para se alcançar um mínimo existencial, isto é, um mínimo necessário para que o ser humano tenha uma vida de dignidade plena. Entretanto, o acesso à moradia, assim como outros direitos fundamentais, não é imune a restrições, isto é, não possuem um caráter absoluto devendo ser ponderado com outros direitos fundamentais no caso em concreto.

Conforme explicado nesta dissertação, a colisão entre o direito à moradia e o direito de propriedade, por mais que dependa das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso em concreto, perpassa pela teoria da proporcionalidade e da teoria mista sobre o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Além disso, a própria consolidação dos assentamentos urbanos informais é um fator extremamente importante a ser considerado na busca da máxima efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

---

<sup>399</sup> Cf. LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.127.



Também foi visto que a política de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, de acordo com o conceito legal, é composta de quatro dimensões: jurídica, social, ambiental e urbanística. Entre suas finalidades, encontra-se: dar cumprimento à função social da propriedade e da cidade. Mas, a principal é proteger e efetivar diversos direitos fundamentais, promovendo justiça social, inclusão social e erradicação da pobreza.

Além de garantir a segurança jurídica e todos os demais benefícios que podem ser auferidos quando se traz para o mercado formal um conjunto de imóveis urbanos que se encontram na informalidade, especialmente, crescimento econômico e acesso ao crédito, a regularização fundiária urbana tem relevância na concretização do direito à moradia, já que protege contra despejos (remoções forçadas) um contingente enorme de pessoas que, por muito tempo, estiveram temerosas de perder o seu mais precioso bem: a sua moradia.

Contudo, não basta que seja proporcionada o direito à moradia, mas ela precisa ser adjetivada, ou seja, moradia digna. É nesse ponto que a regularização fundiária urbana deve ser vista em sua faceta multidimensional, proporcionando aos ocupantes uma infraestrutura básica, equipamentos públicos, urbanos e comunitários, e, principalmente, colaborando para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Ela deve trazer dignidade para uma população que foi desumanamente marginalizada.<sup>400</sup>

Finalmente, foi visto que, paralelamente, à proteção ao direito à moradia e ao direito de propriedade cumprindo sua função social, a regularização fundiária urbana de interesse social exerce a proteção e auxilia na efetivação de diversos outros direitos fundamentais, entre eles: ao transporte (mobilidade urbana); políticos (gestão urbana democrática e ampliação do direito à cidadania); ao processo célere e eficiente (duração razoável do processo); de igualdade de gênero e ao meio ambiente sadio e equilibrado (sustentabilidade ambiental). Tal assertiva coaduna com a hipótese explicitada na introdução desta dissertação, isto é, que “a regularização fundiária urbana pode ser considerada um instrumento de proteção de diversos direitos fundamentais”.

Em suma, para que a regularização fundiária urbana não se transforme em fomento para o surgimento de novas ocupações, é fundamental que as autoridades públicas e o Ministério Público sejam proativos na fiscalização e tomadas de medidas que coíbam este tipo de comportamento, antes que haja a consolidação dos assentamentos urbanos informais. Mas, não só isso, deve ser realizado, com a colaboração de entes públicos e não públicos,

---

<sup>400</sup> Cf. OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017, p.137.

um estímulo de participação dos envolvidos, para que se gere uma conscientização da necessidade de se mudar de comportamento e de se ter uma cidade sustentável, que vise ao bem-estar da coletividade. Nesse ponto, são oportunas as palavras de Rousseau quando diz que “casas fazem uma cidade, mas cidadãos fazem uma civilidade”<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> Frase extraída do Contrato social de Rousseau. No original em francês: (...) *les maisons font la ville, mais que les citoyens font la Cité*.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.); *et al.* **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.68-98. Disponível em:

[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (coords.); *et al.* **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001 – comentários. 2. ed. São Paulo: Revistas dos tribunais, 2004.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. **Direitos sociais e seus limites**: uma construção a partir das decisões do STF. Curitiba: Juruá, 2017.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**: a lei e a cidade – princípios de direito urbanísticos, instrumentos da política urbana e questões controvertidas. Campinas: Millennium, 2006.

AMARAL, Francisco. **Direito civil. Introdução**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema financeiro da habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema.** 3.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

ARAÚJO, Giselle Marques de. Função ambiental da propriedade: uma proposta conceitual. **Revista Veredas do Direito.** v.14. n.28. Belo Horizonte, 2017, p.251-276. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/985/546>. Acesso em: 10.01.2019.

ARNAULD, Andreas von. **Rechtssicherheit.** Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica.** 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BADURA, Peter. **Verhandlungen des Neunundvierzigsten deutschen Juristentages: Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart.** v.2. München: Verlag C. H. Beck, 1972. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/12171287.pdf>. Acesso em 19.01.2019.

BAPTISTA, Débora de Carvalho. **Concessão de direito real de uso.** Tese de doutorado, orientação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

BARBOSA-FOHRMANN, Ana Paula. **A dignidade humana no direito constitucional alemão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização.** Belo Horizonte: DelRey, 2003.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo.** Campinas: Millennium, 2007.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiros. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e papel dos municípios.** Curitiba: Juruá, 2014.

BARROSO, Luis Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. v.3. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. Curitiba: Juruá, 2012.

BLANCO, Karoline Cunha; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. Mobilidade urbana nos projetos urbanísticos de regularização fundiária. In: **Anais do XXXI Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET**. v.1. Recife, 2017, p.2792-2800.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BRUNO FILHO, Fernando G. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora (SAFE), 2015.

BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.250-295. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

CANARIS, Claus-Wilhelm. Grundrechtswirkungen und Verhältnismäßigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatsrechts. **Revista JuS**. München: Beck, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade urbana. **Revista Cesumar**. v.4. n.1. 2001, p. 63-84. Disponível em:

<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/182/941>. Acesso em: 10.01.2019.

CALATAYUD, Vicente Dominguez. Eficácia dos sistemas registrais como base da proteção jurídica dos direitos da propriedade e do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário**. n. 61. São Paulo: RT, jul/dez 2006.

CALETTI, Leandro; STAFFEN, Márcio Ricardo. O conflito entre princípios na Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller. **Revista de Direito Brasileira**. v.13. 2016, p.74-87. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/302981332>. Acesso em: 18.02.2019.

CARVALHO, Celso Santos. O programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.12-17. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

CHAMOUN, Ebert. **Arquivos do Ministério da Justiça**. ano 32. n. 134. Rio de Janeiro, abr./jun. 1975.

COLLADO, Pedro Escribano. **La propiedad privada urbana: encuadramiento y regimen**. Madrid: Montecorvo, 1979.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. v.1. n.3. Brasília, set./dez. 1997.

CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e Menezes. **A posse: perspectiva dogmáticas atuais**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2005.

CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2007.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais, o papel do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. **Revista de Direito da Cidade**. v.7. n.2. 2015, p.863-901. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955/12781>. Acesso em: 15.01.2019.

COSTA, José Rubens. **Este obscuro objeto do direito: a propriedade**. Tese da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1984.

COSTA, Marcos Ferreira Guedes da. **Moradia: um direito fundamental**. Dissertação de mestrado, orientação de Rui Geraldo Camargo Viana. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.); *et al.* **Estatuto da cidade: comentários à Lei federal 10257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAVIS, Mike. **Planeta favela – Planet of slums**. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIAS, Denise Oliveira; OLIVEIRA, Hamilton Afonso de. Reflexões sobre a função socioambiental da propriedade privada no Brasil. **Revista E-legis**. n.26. Brasília, 2018, p.200-217. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/380/473>. Acesso em 20.01.2019.

DIP, Ricardo (coord.); *et al.* **Regularização fundiária urbana: jurisprudência paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: São Paulo: Manole, 2004.

DRIANT, Jean-Calude. **Les politiques du logement em France**. Paris: La Documentation Française, 2009.

DUGUIT, Léon. **Les transformations generales du droit prive depuis Le Code Napoleon**. Paris: Librairie Felix Alcan, 1920.

DÜRIG, Günter; MAUNZ, Theodor (orgs.). **Grundgesetz Kommentar**. München: C.H.Beck'sche, 1976.

ENGEL, Christoph. **Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie: die soziale Funktion des Eigentums**. Bonn, 2002. Disponível em: [http://homepage.coll.mpg.de/pdf\\_dat/2002\\_07online.pdf](http://homepage.coll.mpg.de/pdf_dat/2002_07online.pdf). Acesso em 19.01.2019.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris (SAFE), 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo da história? In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p.3-23.



FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.).

**Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade:** diretrizes, instrumento e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Edésio. Legalizando o ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.); *et al.* **As cidades da cidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Da igualdade e da diferença. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.); *et al.* **Direito urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável:** conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.34-67. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável:** conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.18-33. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira. **O direito à moradia na Constituição brasileira, o sistema de garantia na legislação e a experiência de São Paulo.** Dissertação de mestrado, orientação Sebastião Botto de Barros Tojal. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: Análises econômica e comportamental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERRO JÚNIOR, Izaias Gomes. **Bens públicos e o registro de imóveis.** In: GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* O direito notarial e registral em artigos. v.1. São Paulo: YK editora, 2016, p.285-312.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade.** 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FREITAS, Rodrigo Cardoso. **Desapropriação judicial privada indireta: os direitos de posse, propriedade e moradia.** Curitiba: Juruá, 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito ambiental em evolução.** v.4. Curitiba: Juruá, 2011.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana: Lei n. 11977/2009.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GENTIL, Caroline Duarte Alves. **A contribuição dos elementos da forma urbana na construção da mobilidade sustentável.** Tese de Doutorado de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2015.

GOMETZ, Gianmarco. **La certezza giuridica come prevedibilità.** Torino: Giappichelli, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1981.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, PL de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo: RT, 1983.

GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. v.1. São Paulo: YK editora, 2016.

GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. v.2. São Paulo: YK editora, 2017.

HÄBERLE, Peter. Zeit und Verfassung. In: DREIER, Ralf; SCHWGMANN, Friedrich (org.); *et al.* **Probleme der Verfassungsinterpretation**. Baden-Baden: Nomos, 1976.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)**. Tradução de Luís Afonso Heck da 20. ed alemã. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris (SAFE), 1998.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1999.

INSERGUET-BRISSET, Véronique. La evolución del derecho francés en matéria de vivienda. In: RAMÓN, Fernando López (coord.); *et al.* **Construyendo el derecho a la vivienda**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **Dignidade humana: princípio constitucional**. Curitiba: Juruá, 2009.

KHURI, Naila de Rezende. **O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: primeiras reflexões sobre a Lei 13465, de 11 de julho de 2017**. In: GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. v.2. São Paulo: YK editora, 2017, p.285-319.

KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica: implicações na ocupação familiar de lotes públicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora (SAFE), 2010.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha – Os (Des.) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora (SAFE), 2001.

KRELL, Andreas Joachim. Para além do fornecimento de medicamentos para indivíduos – O exercício da cidadania jurídica como resposta à falta de efetivação dos direitos sociais: em defesa de um ativismo judicial moderado no controle de políticas públicas. In: FEITOSA, Enoque (org.); *et al.* **O Judiciário e o discurso dos direitos humanos**. v.2. Recife: UFPE, 2012.

LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Direito à habitação adequada: o desafio da efetividade e o discurso no judiciário. In: SILVA, Artur Stamford da (org.); *et al.* **O Judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: EDUFPE, 2011, p.133-161.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Loteamentos clandestinos- prevenção e repressão – Doutrinas essenciais: Direito Registral sob coordenação de Ricardo Dip e Sérgio Jacomino**. v.4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LUHMANN, Niklas. **Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie**. Berlin: Duncker&Humblot, 1965.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. A titulação dos ocupantes na regularização fundiária. In: GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del (coords.); *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. v.1. São Paulo: YK editora, 2016, p.251-283.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião extrajudicial**. Curitiba: Juruá, 2017.

MARTINELLI, Mário Eduardo. **Direitos fundamentais no capitalismo subdesenvolvido**. Tese de doutorado, orientação de Sérgio Resende de Barros. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários. **Revista de Direito Imobiliário (RDI)**. v.55. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul./dez. de 2003.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MAZZOLA, Marília Rodrigues. **Função social da propriedade urbana: análise de ocupações e perspectivas de soluções**. Dissertação de mestrado, orientação de Rui Geraldo Camargo Viana. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (coords.); *et al.* **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – comentários**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos tribunais, 2004.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: Política urbana e Acesso por meio de Regularização Fundiária**. Fórum: Belo Horizonte, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. In: **Anais do XII Congresso Nacional de Procuradores de Estado**. Salvador, 1986.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **Usucapião extrajudicial**. São Paula: YK editora, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MONTEIRO, Roberta Amanajás; KLUG, Letícia. Direito à Cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, M A; MAGALHÃES, M T Q; FAVARÃO, C B. (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. v. 1. Brasília: IPEA, 2018, p. 29-44. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8622>. Acesso em: 05.01.2019.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. Tradução de Peter Naumann; Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MUMFORD, Lewis. **The City in History**: its Origins, its Transformations, and its Prospects. New York: Harcourt, Brace & World, 1961.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.); *et al.* **Regularização fundiária**: de acordo com a Lei 12651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEUMANN, Volker. Menschenwürde und Existenzminimum. **Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)**. München: Verlag C. H. Beck, 1995. Disponível em: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/2247/Neumann.pdf>. Acesso em 20.01.2019.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (orgs.); *et al.* **Teoria geral dos direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

OSORIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

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.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária urbana-modalidades. **Boletim IRIB**. n.346. São Paulo: IRIB, 2012.

PANSIERI, Flávio. **Direito à moradia**: eficácia e vinculação. Dissertação de mestrado, orientação de Sebastião Botto de Barros Tojal. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e Direitos Fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La Seguridad Jurídica**. 2.ed. Barcelona: Ariel, 1994, p.31.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a Constituição de 1988. **Revista dos tribunais**. ano 94. v.833. São Paulo, 2005. p.41-53.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Loteamentos urbanos: natureza jurídica**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito ambiental em evolução**. v.4. Curitiba: Juruá, 2011.

RAMOS, Paulo Fernando Duarte. **Loteamentos irregulares no registro de imóveis: superando obstáculos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

RAMOS JUNIOR, Lourival da Silva; SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de. Regularização fundiária urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luís. **Revista de Políticas Públicas**. v.21. n.2. 2017. Disponível em:<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8263/5124>. Acesso em 10.01.2019.

RENNERT, Klaus. **Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht**. Vortrag anlässlich des Seminars zum Vertrauensschutz der Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe). Vilnius, Lituânia, abr. 2016. Disponível em:



[https://www.bverwg.de/user/data/media/rede\\_20160421\\_vilnius\\_rennert.pdf](https://www.bverwg.de/user/data/media/rede_20160421_vilnius_rennert.pdf). Acesso em: 20.03.2019.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana:** procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

RODOTÁ, Stefano. **El terrible derecho:** estúdios sobre la propiedad privada. Tradução de Luís Díez-Picazo. Madrid: Civitas, 1986.

ROLNIK, Raquel. Apresentação geral. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável:** conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.6-10. Disponível em:

[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

ROMAN, Diane. **Le droit public face à la pauvreté.** Paris: LGDJ, 2002.

RUSSO JÚNIOR, Rômulo. **Direito à moradia:** um direito social. Tese da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). São Paulo, 2006.

SALAROLI, Marcelo. O registro imobiliário brasileiro no combate à informalidade, In: **Anais do VII seminário ibero-americano de direito registral.** Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, out. 2007. Disponível: <http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/642>. Acesso em: 10.02.2018.

SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de Bens Imóveis e Móveis.** 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SALLES, Venício Antônio de Paula. Regularização fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: ROLNIK, Raquel; *et al.* **Regularização fundiária sustentável:** conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.130-188. Disponível em:

[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena\\_Referencias\\_Conceituais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf). Acesso em 19.01.2019.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**. v.10. n.3. 2018, p.1595-1621. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em 10.02.2019.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana - regularização fundiária**. Sorocaba: Crearte, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: SAMPAIO, José Adércio (org.); *et al.* **Crises e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.); *et al.* **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.13-50.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana e aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora (SAFE), 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora (SAFE), 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (orgs.); *et al.* **Direitos Sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital -The mystery of capital**. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coords.); *et al.* **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

TEPEDINO, Gustavo. A função social da propriedade e o meio ambiente. In: DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueiredo (orgs.); *et al.* **Novo Código Civil: questões controvertidas: Direito das Coisas**. São Paulo: Método, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico das Propriedades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ZAGREBELSKY, Gustavo. La Corte Constitucional y la interpretación de la Constitución. In: PINA, Antonio López (coord.); *et al.* **División de poderes y interpretación**: hacia una teoría de la praxis constitucional. Madrid: Tecnos, 1987.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.); *et al.* **A reconstrução do direito privado**: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.