



**PPGDireito**

Programa de Pós-Graduação em Direito  
Faculdade de Direito - FD

## **UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO *STRICTO SENSU***  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGD DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**SUZANA VALLE SALGADO**

**A ABORDAGEM CONSTITUCIONAL E A ATIVIDADE  
REGISTRAL APLICADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
URBANA PARA A OBTENÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

PASSO FUNDO

2022

**Suzana Valle Salgado**

**A ABORDAGEM CONSTITUCIONAL E A ATIVIDADE  
REGISTRAL APLICADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
URBANA PARA A OBTENÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Marcos Leite Garcia e coorientação do Professor Doutor Paulo Marcio da Cruz.

Passo Fundo

2022

S164a Salgado, Suzana Valle  
A abordagem constitucional e a atividade registral aplicada à regularização fundiária urbana para a obtenção do direito à moradia / Suzana Valle Salgado. – 2023.  
124 f. : 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Leite Garcia.  
Coorientador: Prof. Dr. Paulo Marcio da Cruz.  
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, 2023.

1. Direito imobiliário. 2. Direito à moradia. 3. Direitos fundamentais. 4. Regularização fundiária. I. Garcia, Marcos Leite, orientador. II. Cruz, Paulo Marcio da, coorientador. III. Título.

CDU: 347.235

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“A ABORDAGEM CONSTITUCIONAL E A ATIVIDADE REGISTRAL  
APLICADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA A  
OBTENÇÃO DO DIREITO À MORADIA”**

Elaborada por

**SUZANA VALLE SALGADO**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”

Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

**APROVADA COM DISTINÇÃO E LOUVOR**

Pela Comissão Examinadora em: 04/04/2023



**Dr. Marcos Leite Garcia**  
Presidente da Comissão Examinadora  
Orientador



**Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho**  
Coordenador PPGDireito



**Dra. Karen Beltrame Becker Fritz**  
Membro interno



**Dr. Rogerio da Silva**  
Diretor Faculdade de Direito



**Dra. Cleide Calgato**  
Membro externo



## DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação aos meus amados e adoráveis filhos, Priscila e Carlos, minha inestimada neta, Maria Antonella, ao meu saudoso e querido pai Carlos Annibal e ao Meu Admirável Deus pela fé que Nele deposito. Amo vocês com todo meu coração.

## AGRADECIMENTOS

Particpei da turma 2001-1 do Mestrado da Universidade de Passo Fundo (UPF) dedicando todo meu empenho e esforço e, por isso, gostaria de agradecer algumas pessoas que me acompanharam e foram fundamentais para eu obter o título de mestra nesta Universidade de grande qualificação entre as unidades de ensino. Era um sonho fazer mestrado que eu gostaria de compartilhar com meu pai Carlos Annibal Salgado, o primeiro e mais vibrante incentivador de minhas aspirações. Portanto agradeço a ele de forma singular, com a certeza de que está me guiando do lugar onde se encontra. Agradeço, ainda, de forma amorosa aos meus filhos, Priscila e Carlos, e minha neta Maria Antonella, pois souberam entender a minha falta enquanto me dedicava ao aprendizado. Obrigada pelo amor, incentivo e estímulo. Vocês são a razão de minha felicidade. Agradeço a Fernanda Tarnowsky, secretária do curso e hoje minha colega que com muita simpatia indicou o caminho de ingresso ao mestrado. Agradeço ao Professor Doutor, Marcos Leite Garcia, meu orientador, pelo profissionalismo empenhado, com dedicação exemplar e conhecimento incomparável. Agradeço, também, ao meu coorientador Professor Doutor, Paulo Marcos da Cruz, que me direcionou ao tema. Agradeço a professora Doutora Karen Beltrame Backer Fritz, pela afinidade que tivemos durante o curso, pelos elogios, incentivos. Acho que nos tornamos amigas, pois a reciprocidade que tivemos

foi imensurável. Agradeço a professora Doutora Cleide Calgaro pelas dicas enviadas para o aperfeiçoamento do meu projeto e consequente dissertação. Meu muito obrigada a meus colaboradores do Cartório de Registros Públicos de São Valentim, em especial, ao Paulo, meu 1º substituto legal, que por muitas vezes adiou seu trabalho para me assessorar em pesquisas, busca por livros e xerox. Um obrigado especial aos colegas Adécio, Flávio, Pedro, Elis, Vanessa, Franci, Ivânio, Felipe, Ana Isabel e todos os outros que buscaram respostas às minhas perguntas, suportaram minhas intervenções e fizeram piadas em momentos desconcertantes. Vocês tornaram mais leve a concretização deste projeto.

E, principalmente, de maneira especialíssima e com muito louvor agradeço a ELE, meu precioso e querido DEUS, mestre e amigo de todas as horas que, em momentos de angústia me deu energia e alento para seguir na conquista do sonho de ser mestre. Devo-Lhe tudo e espero estar Convosco, um dia, na Vida Eterna.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade da presente pesquisa.

Passo Fundo, RS, março de 2023.

Suzana Valle Salgado

Mestranda em Direito

**RESUMO:** A presente dissertação irá realizar uma abordagem, diante da promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - a qual dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, dentre outros assuntos inerentes ao tema - através de pesquisa acadêmica, acerca de como estas políticas públicas fundiárias tendem a simplificar o processo de destinação de imóveis, em assentamentos irregulares no meio urbano, mais especificamente no Município de São Valentim, RS, com ocupações incidentes sobre a área consolidada, dispensando ao beneficiário a titulação sobre o bem com a manutenção da sustentabilidade do meio ambiente. Mediante a análise dos motivos geracionais da lei, objeto da presente pesquisa, se pretende demonstrar que o escopo normativo possui a finalidade de buscar a regularização de situações fundiárias irreversíveis, as quais se encontram inoperantes junto ao ordenamento jurídico brasileiro. A Regularização Fundiária tem, por finalidade primordial, a efetivação do direito à moradia, devendo ser destacado que o referido direito deve vir acompanhado de requisitos essenciais para que se torne uma política eficaz, na qual se destaca a existência de condições mínimas que permitam uma estruturação física, a existência de um ambiente habitável e a possibilidade concreta de uma devida regularização de acesso a área urbana. Sendo assim, se vislumbra que o direito à moradia, consubstanciado na Lei nº 13.465/17, não se torna um fim em si mesmo, havendo a necessidade premente da verificação de condições inseridas em um contexto que permita o acesso a todos os serviços e equipamentos necessários à cidadania. O presente trabalho se enquadra na linha de pesquisa do PPGD/UPF referente a Jurisdição Constitucional e Democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Abordagem constitucional. Atividade registral. Direito à moradia. Regularização fundiária urbana.

**ABSTRACT:** This dissertation will carry out an approach, in view of the enactment of Law number 13.465, of July 11, 2017 - which provides for rural and urban land regularization in Brazil, among other subjects inherent to the subject - through academic research, about as these public land policies tend to simplify the process of property allocation, in irregular settlements in the urban environment, more specifically in the municipality of São Valentim, RS, with occupations incident on the consolidated area, dispensing the beneficiary with title to the property with the maintaining environmental sustainability. Through the analysis of the generational reasons of the law, object of the present research, it is intended to demonstrate that the normative scope has the purpose of seeking the regularization of irreversible land situations, which are inoperative with the Brazilian legal system. Land Regularization has, as its primary purpose, the realization of the right to housing, and it should be noted that said right must be accompanied by essential requirements for it to become an effective policy, in which the existence of minimum conditions that allow a structuring physical structure, the existence of a habitable environment and the concrete possibility of proper regularization of access to the urban area. Therefore, it is seen that the right to housing, embodied in Law number 13.465/17, does not become an end in itself, with the urgent need to verify conditions inserted in a context that allows access to all services and equipment necessary for citizenship. The present work fits in the line of research of the PPGD/UPF referring to Constitutional Jurisdiction and Democracy.

**KEYWORDS:** Constitutional approach. Registration activity. Right to housing. Urban land regularization.

**RESUMEN:** Esta disertación realizará un abordaje, en vista de la promulgación de la Ley número 13.465, de 11 de julio de 2017 - que prevé la regularización de tierras rurales y urbanas en Brasil, entre otros temas inherentes al tema - a través de la investigación académica, sobre como estas políticas públicas de suelo tienden a simplificar el proceso de adjudicación de la propiedad, en asentamientos irregulares en el medio urbano, más específicamente en el municipio de São Valentim, RS, con ocupaciones incidentes en el área consolidada, dispensando al beneficiario el título de propiedad con el mantenimiento sostenibilidad del medio ambiente. A través del análisis de las razones generacionales de la ley, objeto de la presente investigación, se pretende demostrar que el alcance normativo tiene el propósito de buscar la regularización de situaciones irreversibles de tierras, que son inoperantes con el ordenamiento jurídico brasileño. La Regularización Agraria tiene como fin primordial la realización del derecho a la vivienda, y cabe señalar que dicho derecho debe ir acompañado de requisitos indispensables para que se convierta en una política efectiva, en la que la existencia de condiciones mínimas que permitan una estructuración estructura física, la existencia de un entorno habitable y la posibilidad concreta de una adecuada regularización de los accesos al casco urbano. Por lo tanto, se ve que el derecho a la vivienda, consagrado en la Ley número 13.465/17, no se convierte en un fin en sí mismo, siendo urgente la necesidad de verificar condiciones insertas en un contexto que permita el acceso a todos los servicios y equipamientos necesarios para la ciudadanía. El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación del PPGD/UPF referente a Jurisdicción Constitucional y Democracia.

**PALABRAS CLAVE:** Enfoque constitucional. Actividad de registro. Derecho a la vivienda. Regularización de suelos urbanos.

## **SUMÁRIO**

<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>13</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>16</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS.....</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>1. O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL, PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Conceito, origem evolução do constitucionalismo no direito contemporâneo brasileiro em relação ao ente municipal.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2 A conceituação e aplicação do direito à moradia.....</b>	<b>39</b>
<b>2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO ACESSO À PROPRIEDADE.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1 Os mecanismos judiciais e extrajudiciais de regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>54</b>
<b>2.2 O papel dos serviços notariais e registrais na efetivação da regularização fundiária no Brasil.....</b>	<b>67</b>

<b>3.</b>	<b>CONSECTÁRIOS LEGAIS PERTINENTES A MATÉRIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>87</b>
<b>3.1</b>	<b>A função social da propriedade nos Estatutos da Cidade, da Terra e na Lei de Regularização Fundiária.....</b>	<b>88</b>
<b>3.2</b>	<b>A atuação dos cartórios na busca de uma segurança jurídica em prol do direito à propriedade: proposta de efetivação de atuação com fins sociais.....</b>	<b>99</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>112</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>118</b>

## GLOSSÁRIO

Direito à moradia: é basicamente o direito de se ter um lar para morar. Tendo em vista a Declaração Universal dos Direitos Humanos – ONU, e, sendo o Brasil signatário do referido documento, é por dever que o país busque a efetivação do que está previsto no artigo XXV<sup>1</sup> do referido mandamento internacional, o qual assim aduz,

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. (grifei)

Ademais, o Brasil é signatário de outro tratado internacional, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>2</sup>, com entrada em vigor em 03 de janeiro de 1976, o qual refere, em seu artigo 11, que,

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e **alojamento suficientes**, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. (grifei)

Sendo assim, é necessário que se busque, no país, medidas capazes de assegurar o acesso e a realização deste direito, reconhecendo a importância essencial da efetivação do mesmo.

Regularização fundiária: se refere a legalizar ou legitimar, através de processo que compreende medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, toda a porção de terra que se encontra irregular na vigência normativa, além de

---

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A III, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 02 jun. 2022.

<sup>2</sup> **Fundo de População das Nações Unidas**. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em 03 jun. 2022.

buscar a incorporação dos núcleos, urbanos ou rurais, informais ao ordenamento condizente e, ainda, à titulação de seus ocupantes.

Meio ambiente: o conceito que melhor apresenta esta categoria básica, e que servirá de supedâneo para a pesquisa a ser realizada, encontra respaldo na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, onde, em seu inciso I, do artigo 3º há a clara informação de que se entende por “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;”<sup>3</sup>.

Direitos Fundamentais: são os que dizem respeito à proteção do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, estão previstos entre os artigos 5º e 17 da Constituição Federal de 1988, e são considerados como os direitos básicos individuais, coletivos, sociais e políticos. Cumpre destacar que esta categoria básica, aqui apresentada, não deve ser confundida com os Direitos Humanos, haja vista que estes possuem aplicação além das fronteiras e, por este motivo, são considerados supranacionais e invariáveis. Já os Direitos Fundamentais se apresentam mediante positividade constitucional de uma nação, podendo variar entre um país e outro.

Zona rural: se refere às áreas, concentradas em qualquer região geográfica, desde que não sejam classificadas como urbanas e, por isso, não podem ser urbanizáveis ou destinadas ao crescimento urbano. Ainda, devem se destinar às atividades agropecuárias, agroindustriais, extrativistas, destinadas à silvicultura e de conservação ambiental. Sendo assim, a zona rural possui características preponderantes de rusticidade e uso agrário.

Ainda, o Estatuto da Terra<sup>4</sup>, Lei 4.504/64, define no inciso I, do artigo 4º que,

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 6.938/1981**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 03 jun. 2022.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 4.504/64**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em 04 jun. 2022.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Zona urbana: são as áreas onde há grande incidência de edificações, além de seu uso se caracterizar pela destinação de fins sociais, culturais, industriais, habitacionais e comerciais. Compreende a área de expansão urbanística de um município.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ – Parágrafo

Adi – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

AGEHAB – Agencia de Habitação do Estado de Goiás

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAU/BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

CC – Código Civil

CDESC – Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGJ/RS – Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNNR – Consolidação Normativa Notarial e Registral

COGET – Comissão de Gerenciamento de Terras Públicas

COHAB – Conjuntos Habitacionais

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC – Código de Processo Civil

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EAJM – Equipe de Assistência Jurídica Municipal

EC – Emenda Constitucional

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GHI – Global Housing Indicators

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

inc. – Inciso

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRIB – Instituto do Registro Imobiliário do Brasil

Min. – Ministro

MP – Medida Provisória

n.º – Numero

NCPC – Novo Código de Processo Civil

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PR – Pará

RBA – Rede Brasil Atual

Reurb–S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF – Supremo Tribunal Federal

U\$ – Dólar Americano

USP – Universidade de São Paulo

ZEIS – Zonas de Interesse Social

## ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

<b>Figura 1</b> – Registro de Mutirão de Regularização Fundiária realizado no RS em 2022.....	<b>103</b>
<b>Figura 2</b> – Memorial descritivo de parcelamento do solo do Município de Faxinalzinho, RS, realizado no cartório de Registro de Imóvel de São Valentim, RS, parte 1.....	<b>108</b>
<b>Figura 3</b> – Memorial descritivo de parcelamento do solo do Município de Faxinalzinho, RS, realizado no cartório de Registro de Imóvel de São Valentim, RS, parte 2.....	<b>109</b>
<b>Tabela 1</b> – Quadro demonstrativo dos dados coletados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2016-2019.....	<b>44</b>
<b>Tabela 2</b> – Área individual e total dos lotes regularizados no Município de Faxinalzinho, RS.....	<b>105</b>

## INTRODUÇÃO

A expansão da indústria, no início do Século XX, trouxe como um de seus conseqüências o êxodo rural e significativo aumento na densidade populacional das cidades brasileiras e, via de consequência, este movimento desordenado do campo para a cidade fez surgir uma crise habitacional – marcada pela inexistência de moradias capazes de suprir as mínimas necessidades dos indivíduos que, a partir de então, começaram a viver nos centros urbanos.

Dessa forma, as pessoas desprovidas de condições financeiras aptas a adquirir ou locar um espaço regularizado começaram a utilizar, de maneira informal, espaços urbanos irregulares, os quais deram origem às favelas, invasões, construções precárias, dentre outros exemplos.

Justamente estes loteamentos irregulares - onde não existia condição sanitária alguma, que o Estado não se fazia presente, sem água tratada e fornecimento de energia elétrica, geralmente afastada dos grandes centros urbanos, onde indivíduos sobrevivam em verdadeiros guetos -, sofreu um crescimento de forma totalmente desordenada, onde a posse irregular era o único problema tangível para a solução da falta de moradia.

Assim, para se demonstrar o agravamento da situação de inadequação de moradias no Brasil, será apresentado no decorrer da pesquisa que, com base em Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD<sup>5</sup>), entre os anos de 2016 e 2019, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dão conta que, em 2019, o déficit habitacional no Brasil era de 5,8 milhões de moradias e, em relação ao número de residências que apresentavam alguma inadequação, o índice sobre para 24,8 milhões. Contudo, a inadequação fundiária, em 2016, apresentou um índice de 2,514 milhões de domicílios com algum tipo de irregularidade quanto ao terreno que se localizavam, o que corresponde a 4,2% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país.

---

<sup>5</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/pnad%20continua%20educacao%202019%2002.pdf>. Acesso em 30 mar. 2023.

O tema moradia é tão caro para o princípio da dignidade da pessoa humana de qualquer sociedade que começou a ser tratado desde 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, via de consequência, começou a ganhar relevância em tratados internacionais e legislações de diversos países, entre eles o Brasil.

O direito à moradia, inovação insculpida na Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, representa um novo marco no convívio social e jurídico do país, o qual implica segurança de posse – sem a ameaça de despejo ou expulsão da casa ou da terra. Significa viver em um lugar que esteja de acordo com sua cultura e ter acesso a serviços adequados, escolas e empregos.

Muitas vezes, as violações do direito à moradia ficam impunes. Em parte, porque, em nível nacional, a moradia raramente é tratada como um direito humano. A chave para garantir o direito à moradia digna é o exercício desse direito humano por meio da adoção de políticas e programas governamentais adequados, em particular estratégias nacionais de habitação, o que já existe no Brasil, porém, a sua efetivação é demasiada pequena.

Os mercados imobiliários em todo o mundo foram transformados pelos mercados de capitais globais e pelos excessos financeiros. Esse é o fenômeno chamado de “financeirização da habitação”, que ocorre quando a habitação é tratada como mercadoria e fonte de riqueza e investimento, e não como um bem social. À medida que a renda do setor imobiliário se acumulou, as cidades se tornaram menos acessíveis. A segregação espacial exclui muitos cidadãos do acesso pleno e igualitário aos serviços públicos, educação, transporte e outras oportunidades.

Com isso, o Estado sofre pressão de dois lados. De um lado, os grandes investidores imobiliários que realizam todo o tipo de lobby a fim de reverter as ocupações irregulares, através de desocupações forçadas realizadas pelo poder público, e, com isso, alimentar cada vez mais a sua ânsia por capital, independente das garantias que insculpem os direitos humanos. De outro lado, o poder público deve garantir as previsões constitucionais em relação ao direito de moradia e, ainda, fazer valer os tratados internacionais os quais o Brasil é signatário, com o fito de garantir e aplicar a lei e, dessa forma, regularizar os

imóveis em situação inadequada para que os mais necessitados tenham os seus direitos assegurados.

Assim, analisar os impactos gerados pelas formas que dão facilidade ao acesso à regulamentação fundiária urbana é mais do que um mero ato do poder público, é o reconhecimento de um direito humano consubstanciado com a ideia de uma moradia adequada, com a garantia e segurança jurídica do direito imobiliário de propriedade, da disponibilidade de serviços básicos estatais, acessibilidade, localização, dentre outros.

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar se houveram mudanças normativas positivas no que diz respeito ao tratamento da questão regulatória urbana, levando em conta os consectários legais advindos através da promulgação da Lei de Regularização Fundiária (13.465/2017), em caráter extrajudicial e judicial, que proporcionam a efetivação de políticas públicas voltadas a obtenção de moradia digna aos beneficiários da referida legislação e, ainda, a manutenção e garantia de um meio ambiente saudável.

Apresentar pesquisa acerca da regularização fundiária urbana capaz de ensejar a garantia do direito fundamental à moradia é buscar a interconexão entre o público e o privado na busca da efetivação dos direitos sociais insculpidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, se partirá de uma análise acerca dos motivos ensejadores da legislação de 2017, sendo apresentado os motivos à sua edição. A seguir, será realizado um estudo que, a partir dos dados coletados junto ao Colégio Registral do Rio Grande do Sul, irá demonstrar se a partir da vigência da lei de 2017 houve um aumento significativo dos requerimentos de regularização fundiária realizadas no Cartório de Registro de Imóveis do município de São Valentim, RS, e, em sendo positivo, se fará uma análise acerca da efetivação das políticas públicas referentes à utilização imobiliária dentro dos preceitos inerentes aos Direitos Fundamentais, insculpidos na Constituição federal de 1988.

Tendo em vista o fim social de direito à moradia, no território brasileiro, mediante a busca de melhorias na qualidade de vida, o primeiro passo é determinar quais os pontos positivos e negativos da legislação de 2017.

Ainda, será realizado estudo comparativo entre a atual lei regulatória com a antiga, de 2009, a fim de que se possa, objetivamente, conceituar em qual das duas o respeito aos direitos fundamentais, assumidos pelo Brasil, se mostram mais presentes, além de definir em qual delas os princípios insculpidos nos direitos humanos possuem maior abrangência.

Por fim, será determinado se as políticas públicas, adotadas pelo Brasil no papel de Regulador Fundiário, desenvolvem instrumentos adequados com a finalidade de determinar se são aptos a assegurar o direito à propriedade e a preservação do meio ambiente, na perspectiva da democracia e do constitucionalismo contemporâneo e, ao final, será apresentada uma proposta de atuação dos cartórios com a finalidade de facilitar ao acesso ao processo extrajudicial de regularização fundiária urbana, buscando uma incidência maior na segurança jurídica e evitando conflitos que se interrelacionem com a questão regulatória.

Finaliza-se essa dissertação com a apresentação sintética das principais conclusões a que se chegou em cada capítulo, conduzindo, de forma acadêmica, as conclusões gerais oriundas da presente pesquisa.

Por fim, se destaca que a presente pesquisa se enquadra na linha de pesquisa do PPGD/UPF, referente a Jurisdição Constitucional e Democracia, bem como as linhas de pesquisas dos Professores Orientadores.

## 1 - O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL, PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu artigo 5º (espaço destinado à consagração dos direitos e garantias individuais), bem como nos seus incisos XXII e XXIII<sup>6</sup>, prevê o direito à propriedade, o qual acabou por atribuir, na legislação infraconstitucional – mais especificamente no Código Civil de 2002 -, o cumprimento da função social como atribuição inerente do proprietário, restando claro, em dita previsão normativa, no artigo 1.228, parágrafos 1º e 2º, que a definição do quem vem a ser o direito de propriedade resta de forma genérica, não explicitando, concretamente, o que define a figura do proprietário.

Diz-se genérico, pois não há, no conjunto normativo pátrio, nada mais do que a indicação de um poder, que a norma prevê, para uso, gozo e disposição referente a determinado imóvel e, ainda, a possibilidade de reaver o mesmo no caso em que outrem esteja o possuindo de maneira injusta.

Ademais, se torna de grande valia – para a presente pesquisa – o entendimento de como surgiu a figura do ente municipal, uma vez que se pretende analisar as questões atinentes à regularização fundiária urbana no Brasil e, dessa forma, se demonstrará a evolução e tratamento que as Constituições Federais pátrias dedicaram ao mesmo ao longo dos anos.

Os supracitados aspectos, além do conceito de moradia, serão analisados – incluindo os seus aspectos fundacionais – no presente capítulo.

---

<sup>6</sup> BRASIL, CF/88. “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;” **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 20 set. 2022.

## 1.1 Conceito, origem e evolução do constitucionalismo no direito contemporâneo brasileiro em relação ao ente municipal

Inicialmente, antes de se abordar as questões atinentes ao direito de moradia e, tendo em vista que o mote da presente pesquisa diz respeito à regularização fundiária urbana, se faz necessário analisar como que se deu o surgimento do ente municipal, tanto na história quanto no conjunto normativo pátrio – em especial no que se refere ao direito constitucional.

Ao deixar de ser nômade, o ser humano, fincou raízes em um determinado espaço territorial. Ali ele cultivou a terra, criou os seus rebanhos e não se distanciava muito para realizar a caça, de forma que tomou para si aquele lugar, compartilhando do mesmo território com outras famílias, associando-se e protegendo-se de possíveis invasões e evitando adentrar em território que não lhes pertencesse, fazendo com que surgisse a ideia de limite territorial, fase embrionária do, que mais tarde, viria a ser denominado de município e, dessa forma, a partir de um direito natural criou-se uma figura jurídica.

Nas palavras de Jaques<sup>7</sup>,

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado.

E Blasi<sup>8</sup> vai além,

[...] o município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se do instituto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva.

---

<sup>7</sup> JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 147.

<sup>8</sup> BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. **Rev. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis: UFSC, nº 5, jun. 1983, p. 14.

No Brasil, o surgimento da ideia de município, veio acompanhado com a chegada e instalação dos portugueses, os quais, seguiam as concepções romanas acerca do tema, sendo que, na então colônia portuguesa, foram implantados os conselhos que, mais tarde, viriam a se transformar nas câmaras municipais.

Conforme Nogueira<sup>9</sup>,

A Municipalidade portuguesa foi modelada na romana, denominada Cúria. Os decuriões passaram a ser Vereadores, inda que com funções e jurisdições mais limitadas. Tanto a Cúria romana como o Conselho ou Câmara portuguesa tinham funções judiciárias e administrativas, bem que as segundas exercessem as judiciárias quando presididas pelo Presidente que, na máxima parte, era o *Juiz de Fora*.

Embora diversas sejam as previsões constitucionais, tanto inovando ou ratificando as anteriores, no tocante aos municípios, destacam-se, a seguir, as que mais se adequam ao cerne da presente pesquisa, de forma que, a anexação de outras previsões, contidas nas Constituições Federais Brasileiras, trará fuga do tema central e, por conseguinte, acabaria por prejudicar o que aqui se expõe.

Com o advento da primeira Constituição Federal, a de 1824, na época do Brasil Império, ocorreu uma evolução jurídica no que concerne à organização política e econômica onde, em seu artigo 167, o qual estampa a origem constitucional do município, assim aduz<sup>10</sup>, “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.” (sic).

Dessa forma, os municípios ganharam reconhecimento legislativo, uma vez que foi concedida ampla jurisdição às Câmaras Municipais, principalmente no que dizia respeito aos assuntos de interesse comunitário como, por exemplo, saneamento público e normas para a preservação da moral pública, além de que as mesmas deveriam exercer o papel de fiscalização (comércio de pólvora),

---

<sup>9</sup> NOGUEIRA, Octaciano. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 1, p. 23.

<sup>10</sup> NOGUEIRA, Octaciano. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 1. p. 83.

autorização (espetáculos públicos) e manutenção de estabelecimentos de assistência médica.

Contudo, em 12 de agosto de 1834, foi publicada a Lei nº 16<sup>11</sup>, a qual previa, em seu artigo 10, o tolhimento de grande parte da autonomia municipal, quando da criação das assembleias provinciais, as quais passaram a legislar sobre matérias que, antes, eram de cunho especificamente dos municípios, como polícia e economia municipal, fixação das despesas municipais, obras públicas, dentre outras, fazendo com que os mesmos atravessassem o período imperial sem rendas próprias e sem a capacidade de exercitar o poder de polícia.

Em 1891, a primeira Constituição Federal da era republicana, foi caracterizada pela instituição do regime republicano presidencialista e pela separação entre o Estado e a igreja, sendo que a expressão município aparece poucas vezes.

A primeira referência ocorre ao tratar acerca do antigo município neutro (artigo 2º), como era denominado a cidade do Rio de Janeiro, a qual passou a ser chamada de Distrito Federal.

O segundo momento, o qual é de grande valia para a presente pesquisa, se refere ao Título III da Constituição Federal<sup>12</sup>, o qual apresenta, apenas um artigo,

TITULO III  
Do Município  
[...]

Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Ocorre que, mesmo havendo previsão constitucional, quanto a autonomia que poderia ser exercida pelos municípios, esta não passou de um mero ato simbólico, haja vista que o referido ditame legal era vago e impreciso, sendo que, durante os quarenta anos que a Constituição esteve em vigor, dita autonomia municipal não foi evidenciada, pois o centralismo político associado ao

---

<sup>11</sup> BRASIL, **Lei n. 16/1834**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

<sup>12</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 2, p. 80.

coronelismo, presentes na época, acabaram por suprimir a liberdade de escolhas da municipalidade.

Para Montoro<sup>13</sup>,

[...] do ponto de vista estritamente jurídico, a autonomia dos Estados e dos Municípios deveria ser respeitada. No entanto, o modelo adotado pela Constituição era criação engenhosa de juristas e dos militares, afastados da realidade política e social então existente. [...] Nessa atmosfera de opressão, as instituições locais não puderam encontrar campo para o seu desenvolvimento.

E é a partir desta Constituição que surge o termo “peculiar interesse”, referindo-se as rendas que deveriam ser atribuídas e tiradas dos impostos estaduais em prol dos municípios, bem como, é nesse momento histórico que ocorre o início da organização administrativa do município.

Embora a Constituição Federal de 1934 tenha sido a menos duradoura, a qual foi promulgada, pela Assembleia Nacional Constituinte, em 16 de julho de 1934, tendo o fim de sua vigência com a outorga da Constituição de 1937, em 11 de novembro daquele ano, teve grande valia histórica ao passo que, para citar algumas características suas, estabeleceu o sufrágio feminino, previu direitos trabalhistas, adotou o voto secreto, dentre tantas outras.

Contudo, no que tange aos municípios, trazia diversos artigos de interesse dos mesmos, a começar pela alínea “d”, do inciso I, do artigo 7º, que previa, aos Estados, ao decretarem suas constituições, o dever de respeito à autonomia municipal, assim descrito<sup>14</sup>,

Art. 7º Compete privativamente aos Estados:  
I, decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:  
[...]  
d) autonomia dos Municípios;

É no artigo 13, que a Constituição de 1934, traz grande destaque à organização municipal, o qual prevê a eletividade do prefeito e dos vereadores, embora a mesma não se desse por escolha popular, mas, sim, mediante

---

<sup>13</sup> MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975, p. 40-41.

<sup>14</sup> POLETTI, Ronaldo. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 3, p. 98.

nomeação do governo estadual; renda própria aos mesmos, podendo decretar seus impostos e taxas, bem como a forma de arrecadação e aplicação de suas rendas; e, ainda, previa a organização dos serviços de sua competência.

Foi no artigo 13, da Constituição Federal de 1934, que a autonomia dos municípios surgiu com força e reconhecimento constitucional, a fim de que a organização política e econômica dos mesmos pudesse lhes garantir independência para determinar os rumos que iriam tomar.

Nas palavras de Meirelles<sup>15</sup>, “Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores.”.

Já, para Castro<sup>16</sup>, a Constituição de 1934,

[...] foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios.

A Carta Constitucional de 1937, foi outorgada em 11 de novembro daquele ano, sendo caracterizada pelo autoritarismo, marca do governo de Getúlio Vargas e, quanto ao tratamento dispensado aos municípios, trouxe verdadeiro golpe mortal no que se referia à autonomia dos mesmos, haja vista a ditadura que marcou o período, manter um clima de observação e controle ininterrupto sobre os prefeitos, uma vez que, acima deles, existia o Conselho Administrativo Estadual, órgão regulatório do governo central.

E, embora havendo previsão quanto a municipalidade, na prática, não se podia falar em autonomia, sendo que o artigo 26 assim se manifestava<sup>17</sup>,

Art. 26. Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:  
a) á escolha dos vereadores pelo suffragio directo dos municipes alistados eleitores na forma da lei;

---

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996. p. 38.

<sup>16</sup> CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998. p. 41.

<sup>17</sup> PORTO, Walter Costa. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 4, p. 63-64.

- b) á decretação dos impostos e taxas atribuídos á sua competencia por esta Constituição e pelas \constituições e leis dos Estados;
- c) á organização dos serviços publicos de caracter local.

Assim, a autonomia municipal foi tolhida na Constituição de 1937, sendo vitimada pelo autoritarismo e, nas palavras de Silva<sup>18</sup>,

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

Após o governo ditatorial de Getúlio Vargas ser deposto, foi promulgada, em 18 de setembro de 1946, a quinta Constituição Federal pátria, marcada pelo renascimento da autonomia municipal e dispensando, mais fortemente, ênfase ao conceito de peculiar interesse do município, a fim de dar significação a tudo aquilo que realmente interessasse, na prática, à municipalidade.

Durante muito tempo a república acabou por sacrificar os municípios, restringindo sua autonomia, a qual foi fortemente ameaçada pelos Estados e, ainda, retirando daqueles, grande fatia das rendas públicas, fazendo com que viessem a sofrer forte decréscimo em suas fontes geradoras de recursos financeiros.

No entendimento de Meirelles<sup>19</sup>,

[...] essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo. Segundo o mesmo autor, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

A Constituição Federal de 1967 foi promulgada em 24 de janeiro do mesmo ano, tendo entrado em vigor em 15 de março, a sexta Constituição

---

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 74.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996. p. 39.

Federal trouxe inovações no que é pertinente aos municípios, mas, para a presente pesquisa, as mesmas não são expressivas.

Frise-se que, até o presente momento histórico – apresentados acima – não se previu, em nenhuma constituição, a previsão do direito à propriedade, a qual só vem a ser inserido e reconhecido através da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Finalmente chega-se a Carta Magna atualmente em vigência, promulgada em 5 de outubro de 1988, com o viés de Constituição cidadã e tendo, como princípio norteador, o estado democrático de direito.

É somente nesta Constituição que o município se torna, efetivamente, um ente federado, sendo que a sua autonomia é estendida como organização político-administrativa no artigo 18 e, em seu parágrafo 4º, há a expressa possibilidade de o mesmo se transformar, através de plebiscito, por incorporação, subdivisão ou desmembramento.

Ainda, existem previsões que tratam das competências legislativas dos municípios, como as existentes no artigo 22, inciso XXVII, que concede aos mesmos a capacidade de legislar sobre normas específicas de contratação e licitação e, também, o resguardo de competência comum com os outros entes federativos, constante do artigo 23 e seus incisos.

Porém, são nos artigos 29 a 31 que, a Constituição Federal de 1988, reserva importante previsão legal para os municípios, sendo as mesmas de caráter privativo, das quais se destaca o conteúdo do artigo 30, conforme abaixo colacionado<sup>20</sup>,

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

---

<sup>20</sup> TÁCITO, Caio. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 7, p. 76.

- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Dessa forma, verifica-se que a atenção dada, por parte dos constituintes, à municipalidade, foi de grande valia e inovação, uma vez que o município teve a ampliação de sua receita, que já contava com os impostos municipais (IPTU, IPVA, ITCD, entre outros), passou a receber fatias maiores de impostos federais e estaduais.

Como muito bem pontuou Almeida<sup>21</sup>,

Pode surgir, portanto, a necessidade de que novos serviços sejam prestados pelo Município, não convindo estratificar no texto constitucional o seu rol de competências. A matéria mais apropriadamente deverá ser desenvolvida nas Leis Orgânicas que doravante os próprios Municípios editarão.

Vimos, porém, que a Constituição, no artigo 30, explicita ela mesma, de modo não taxativo, certas competências político-administrativas dos Municípios. São as que constam dos incisos III, IV, V e VIII, a saber, competência para arrecadar os tributos municipais, aplicar suas rendas, prestar contas e publicar balancetes; organizar e suprimir distritos; organizar e prestar os serviços públicos locais; promover, no que couber, o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Com isso, é patente que a Constituição Federal de 1988 trouxe, aos municípios, uma gama maior de poderes, destacando-se aí os políticos, administrativos e econômicos, em relação às anteriores leis fundamentais, disciplinando vasta autonomia para os mesmos e, mais tarde, fazendo com que os mesmos – mediante a função social da propriedade – pudessem ser beneficiados, através da atividade registral, com a regularização fundiária urbana, de maneira que foi a Carta Magna que mais deu liberdade para a atuação normativa dos municípios.

---

<sup>21</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 101.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais – ou de segunda geração – foram conceituados e aperfeiçoados no início da transição entre o Estado liberal e o do bem-estar social, apontado por Meireles<sup>22</sup>, como sendo “consagrado pela expressão francesa *laissez-faire*, *laissez-passer*, para o Estado de Bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*.”, no qual buscou-se consagrar o assistencialismo e intervencionismo estatal em prol dos direitos sociais universais dos indivíduos. Dessa forma, o Estado do bem-estar social busca a geração de políticas sociais, além de primar por uma qualidade de vida para a sua população através de ações que assegurem, com efetividade, o acesso à saúde, educação e moradia de qualidade.

Importante salientar que, ao se referir aos direitos fundamentais, se está fazendo menção aqueles direitos que dizem respeito à proteção do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, estando previstos entre os artigos 5º e 17 da Constituição Federal de 1988, e são considerados como os direitos básicos individuais, coletivos, sociais e políticos.

Cumprido destacar que a categoria básica supracitada não deve ser confundida com os Direitos Humanos, haja vista que estes possuem aplicação além das fronteiras e, por este motivo, são considerados supranacionais e invariáveis. Já os Direitos Fundamentais se apresentam mediante posituação constitucional de uma nação – justamente conforme insculpido na Constituição Federal de 1988 -, podendo variar entre um país e outro.

Tendo em vista o final do regime autoritário dos governos militares, marcado pela Constituição Federal de 1967, bem como pela Emenda Constitucional nº 01/1967, no ano de 1985 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, a qual fora imbuída de poder originário com o fito de apresentar uma nova Constituição Federal.

Em 05 de outubro de 1988, após ter sido aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, foi promulgada a nova Constituição Federal.

---

<sup>22</sup> MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 38.

Ocorre que, por conta de uma transição política pacífica, o novo conjunto normativo constitucional se apresentou mediante larga participação popular, sem a interferência dos militares ou de qualquer outro sujeito estranho ao Poder Constituinte.

Dentre as diversas inovações inseridas no corpo normativo constitucional se destacam a ampliação dos direitos individuais, assim como a reinserção das garantias individuais, presentes na Constituição Federal de 1946 e suprimidas pelos militares. Ademais, os direitos sociais foram consagrados, sobretudo os que se referem a educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e, em especial – por conta do tema aqui eleito – o direito à moradia.

Porém, quando se analisa o período transitório entre a derrocada da Constituição Federal de 1967 e a promulgação da de 1988, se faz menção a uma nova constituição, no entanto, esta nomenclatura precisa ser melhor desdobrada e é, justamente, na obra de Atria<sup>23</sup> que se encontra esta conceituação,

Em rigor, habiendolo hecho, el conjunto de normas difíciles de modificar habrá cambiado, por lo que será un nuevo conjunto. Siendo la constitución el conjunto de normas difíciles de modificar, un nuevo conjunto de estas normas es una nueva constitución. Aquí estaríamos usando la expresión nueva constitución conforme el siguiente criterio: (5) cualquier modificación de cualquiera de las normas difíciles de modificar es un cambio de ese conjunto; siendo ese conjunto la constitución, cualquier modificación es una nueva constitución.

Sendo assim, se verifica que qualquer mudança de normas difíceis de serem modificadas, em especial se tratando de normas constitucionais rígidas, de acordo com o autor supracitado, já se terá um novo corpo normativo, porém, quando há a mudança total do texto constitucional – havendo ou não revolta, guerra, a fundação de um novo Estado ou de maneira pacífica – que o justifique, poder-se-á falar em uma nova constituição.

A alteração do texto constitucional de 1967 para 1988 foi consequência de um forte movimento político no Brasil, as “Diretas já!”, onde a população foi

---

<sup>23</sup> ATRIA, Fernando Lamaitre. **La constitución tramposa**. 1. ed. Santiago: LOM ediciones, 2013. p. 31-32.

às ruas exigir uma nova Constituição Federal que atendesse os seus anseios, dito movimento popular, e que encontrou eco nas camadas políticas, é, nas palavras de Paulo e Alexandrino<sup>24</sup>,

Denomina-se constitucionalismo o movimento político, jurídico e ideológico que concebeu ou aperfeiçoou a ideia de estruturação racional do Estado e de limitação do exercício de seu poder, concretizada pela elaboração de um documento escrito destinado a representar sua lei fundamental e suprema.

Dessa forma o povo, movido por pleitos pessoais, exige a elaboração de um novo texto constitucional, no qual as mazelas oriundas do regime autoritário que se desfazia no país seriam deixadas para trás. Uma nova sociedade estava dando os seus primeiros passos, uma sociedade marcada pela cidadania, pelo respeito aos direitos humanos, às diferenças, garantidora dos direitos individuais e coletivos e, sobretudo, onde, mais tarde, o direito à moradia seria elevado ao patamar de um direito social previsto e garantido no corpo constitucional.

O povo saiu às ruas para exigir um novo paradigma, qual seja, a existência prática, social e, principalmente, jurídica de um Estado Democrático de Direito, para que a sua Constituição Federal fosse liberadora o que, nas palavras de Acosta<sup>25</sup>, remonta ao seguinte,

A própria vigência e sustentabilidade da ordem constitucional dependerão da capacidade de propor uma "Constituição liberadora, tolerante, equitativa e sem prejuízos". Necessitamos de uma Constituição plural, que forme um país somando e respeitando as diversidades nacionais: sociais, culturais, étnicas; uma Constituição flexível, que nos permita adentrarmos sem freios dogmáticos no complexo processo econômico internacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, diversas inovações normativo-constitucionais se concretizaram, dentre as quais se destacam as previstas em seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), sendo o artigo 6º (Dos Direitos Sociais), onde se observa o direito à moradia. Assim, para a correta elucidação da

---

<sup>24</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 1.

<sup>25</sup> ACOSTA, Alberto. El Estado como solución: **Algunas reflexiones desde la economía**. Ecuador: Ildis, 1998, p. 21.

presente pesquisa, será atribuída ênfase ao referido direito social, com atenção especial ao que diz respeito ao direito à propriedade, o qual se mostra como um dos supedâneos basilares para uma sociedade igualitária, haja vista que, para que cada cidadão desenvolva suas capacidades de forma plena é fundamental ter sua morada.

Contudo, dita previsão constitucional só veio a ter vigência a partir do ano 2000 onde, por meio da Emenda Constitucional nº 26, ocorrera a alteração do artigo 6º da Constituição Federal o qual, a partir de 14 de fevereiro daquele ano, passou a apresentar o seguinte texto<sup>26</sup>,

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Tendo em vista o fim social de direito à moradia, no território brasileiro, mediante a busca de melhorias na qualidade de vida, o legislador ordinário apresenta a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), onde se estabelecem as normas e os procedimentos que se aplicam ao tema, os quais visam a viabilização de núcleos urbanos informais a fim de obtenção de títulos de propriedade aos seus ocupantes informais (cuja a análise será pormenorizada no Capítulo 3 da presente pesquisa).

Importante salientar, antes de mais nada, que o direito à propriedade surge antes mesmo do direito à moradia e, no meio acadêmico e jurídico, sempre foi um instituto dinâmico, uma vez que diversas foram as mudanças políticas, legislativas e consuetudinárias que a sociedade brasileira apresentou.

Para Bastos<sup>27</sup>, é importante salientar que o conceito de propriedade de imóveis acaba por abarcar um ideal mais amplo do que aquela referida no direito privado, onde há referência de bens móveis, conforme o mesmo aduz,

---

<sup>26</sup> BRASIL, CF/88. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em 22 set. 2022.

<sup>27</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. A função social da propriedade. **Revista da procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. v.2, 1989, p. 118-119.

O conceito constitucional da propriedade é mais lato do que aquele que se serve o direito privado. É que do ponto de vista da Lei Maior tornou-se necessário estender a mesma proteção, que, no início, só se conferia à relação do homem com as coisas, à titularidade da exploração de inventos e criações artísticas de obras literárias e até mesmo a direitos em geral que hoje não o são à medida que haja uma devida indenização de sua expressão econômica.

Ainda, há de se destacar os três importantes critérios conceituais acerca do direito de propriedade, muito bem destacado nas palavras de Gomes<sup>28</sup>,

A propriedade é um direito complexo, podendo ser conceituada a partir de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo". Para o jurista: sinteticamente, a propriedade é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa; no sentido analítico a propriedade está relacionada com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar a coisa; e, descritivamente, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpetuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da Lei.

Conforme o supracitado autor, a propriedade se apresenta, não somente, como os direitos de gozo, fruição e disposição, uma vez que é considerada em complexas acepções jurídicas e sociais, perpassando, inclusive, pela submissão do conjunto normativo pátrio, determinando os limites de cada um sobre a mesma.

No tocante à imputação jurídica que o direito à propriedade vincula todos os indivíduos, não somente o proprietário como toda a sociedade, há eco no entendimento de Silva<sup>29</sup>,

O Direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescindível. Mais tarde passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito.

Dessa forma, importante destacar os principais componentes conceituais do direito à propriedade, sendo que o primeiro deles diz respeito ao uso. O ato

---

<sup>28</sup> GOMES, Orlando apud TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 103.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 271.

de poder usar um imóvel represente, juridicamente, a possibilidade de utilização do bem de forma que possibilite ao proprietário todas as vantagens e benesses que o mesmo possa lhe prestar sem, contudo, alterar a sua substância, de forma que a imposição do uso não reflète como uma característica do direito de propriedade, sendo uma mera faculdade e, em tese, mesmo que o proprietário não utilize de seu bem imóvel não irá perder a titularidade do mesmo.

A segunda característica da propriedade diz respeito ao gozo da mesma, onde há a faculdade, atribuída ao detentor da titularidade da mesma, em retirar as suas utilidades econômicas, as quais podem ser representadas pelos frutos naturais e produtos.

No que tange ao terceiro componente conceitual do direito à propriedade, o ato de dispor, se destaca que o mesmo, assim como os dois primeiros, é uma faculdade atribuída ao proprietário no que se refere a alienação da coisa, quer seja onerosa ou gratuita.

O quarto, e último, componente do direito de propriedade se refere ao direito de reivindicar e, como o próprio nome sugere, não é uma mera faculdade, e sim um direito subjetivo que permite ao titular da coisa a legitimidade para recuperar a mesma quando esta lhe for injustamente retirada, a fim de restabelecer o *status quo ante* e, dessa forma, restaurar o patrimônio do titular do bem imóvel mediante a distribuição de ação reivindicatória, cujo polo ativo é exclusivo do proprietário.

Ainda, antes de se analisar o conceito e aplicação do direito à moradia – a ser exposto no próximo capítulo – é de grande valia expor os cinco princípios jurídicos fundamentais que revestem a propriedade.

O primeiro princípio diz respeito a oposição do direito de propriedade de forma absoluta, ou seja, *erga omnes*. Assim, este princípio significa que o proprietário poderá opor o seu direito em face de qualquer indivíduo que venha a violar a sua titularidade de maneira injusta e não prevista em lei.

Quanto a publicidade, segundo princípio, é de ser destacado que o direito de propriedade somente poderá ser oponível no momento que se torna público, ou seja, a partir do registro do imóvel. Dessa forma, se verifica que é a partir do registro imobiliário que ocorrerá a comprovação, de forma pública, do domínio e,

assim, será assegurado ao titular o exercício do direito de sua propriedade, ao passo que o mero contrato – particular ou por instrumento público – refletirá apenas a posse, o que não garante ao proprietário exercer de forma plena o seu direito e, nesse caso, em havendo penhora do bem em decorrência de dívidas do proprietário registral – no caso de venda entre particulares e sem a averbação – o detentor da posse poderá defender a mesma, somente, com embargos de terceiro, ação civil que não atinge as mesmas garantias jurídicas que as previstas na oponibilidade absoluta ou *erga omnes*.

O terceiro princípio reflete que o direito à propriedade é irrevogável e perpétuo, ou seja, só irá desaparecer no momento que o proprietário assim o desejar – mediante alienação – ou por uma das formas de perdimento previstas em lei como a desapropriação, perecimento ou desapropriação, por exemplo. Porém, quanto à perpetuidade do direito de propriedade, existe uma exceção representada pela propriedade resolúvel a qual diz respeito ao móvel cujo título aquisitivo se subordina a um termo final (ou condição resolutiva) a partir do registro do título no cartório de títulos e documentos, assim, o devedor irá manter a posse direta sem, contudo, poder exercer a propriedade plena (que fica averbada em nome do credor ou instituição credora).

A exclusividade, prevista no artigo 1.231 do Código Civil Brasileiro de 2002 e quarto princípio jurídico fundamental, determina que a propriedade é presumida de forma plena e exclusiva até prova em contrário e, por este motivo, se denota não ser um princípio absoluto. A exceção ao referido princípio é a previsão normativa, no ordenamento pátrio, que se refere ao condomínio (consubstanciado na comunhão de direitos e interesses de uma coletividade que recai sobre um determinado bem) e a multipropriedade (que é uma forma de condomínio onde cada proprietário, de um mesmo imóvel, possui titularidade por uma fração de tempo – podendo usufruir e gozar da totalidade da mesma com exclusividade -, assim, há uma alternância entre os proprietários sobre um mesmo bem. Exemplo comum são os imóveis compartilhados na Serra Gaúcha, nos quais existem diversos proprietários, para um mesmo imóvel, que podem o utilizar por períodos previamente agendados).

Por fim, o quinto e último princípio fundamental, se refere à elasticidade do direito de propriedade, onde o mesmo pode ter o seu exercício distendido ou contraído. O exemplo mais corriqueiro diz respeito ao usufruto de um determinado imóvel - que permite ao usufrutuário a capacidade de usar os frutos do bem, mesmo não sendo o seu proprietário, possuindo o direito a posse, uso, administração e, como já referido, percepção dos bens – onde a propriedade objeto de usufruto, antes plena, irá sofrer contração quanto à disposição e posse indireta de seu proprietário registral. Ao passo que a mesma irá distender após o término do usufruto, voltando a sua plenitude em relação ao seu proprietário.

Diniz<sup>30</sup>, em suas brilhantes palavras, explica que,

Usufruto é o direito real sobre coisas alheias, conferindo ao usufrutuário (pessoa para quem foi constituído o usufruto) a capacidade de usar as utilidades e os frutos (rendas) do bem, ainda que não seja o proprietário. O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos (rendas).

Dessa forma, conforme todo o acima exposto, se verifica que o direito de propriedade é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, sendo que a previsão do mesmo tornou, como via de consequência jurídica – mesmo que tardiamente -, a criação do direito à moradia. Conceito a ser analisado no próximo capítulo.

## 1.2 A conceituação e aplicação do direito à moradia

Basicamente o direito à moradia diz respeito à possibilidade de um indivíduo possuir um lar para morar. Contudo, ao se analisar as consequências jurídicas e sociais deste simples conceito, se verificam características importantes para a presente pesquisa.

Antes mesmo de se adentrar na definição conceitual do que vem a ser moradia, é importante demonstrar o surgimento do referido direito social no

---

<sup>30</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, v. 4: direito das coisas / Maria Helena Diniz. – 17ª edição atualizada de acordo com o novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10.01.2002). São Paulo: Saraiva, 2002. p. 366.

ordenamento jurídico pátrio e internacional, uma vez que este possui relevância na formação do Estado Democrático de Direito.

A primeira legislação que tratou, mesmo que minimamente, acerca do direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>31</sup> que assim definiu,

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. (grifei)

Assim, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia – tratado como direito à habitação -, bem como os demais direitos sociais lá previstos, tiveram garantia e reconhecimento em outras legislações internacionais.

De acordo com Sarlet<sup>32</sup>, os pactos internacionais que mais destacam o reconhecimento acerca do direito à moradia como um direito básico da pessoa humana, os quais o Brasil é signatário, são o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 e a Declaração de Vancouver de Assentamentos Humanos de 1976. Destes, destaca-se a previsão do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>33</sup>, com entrada em vigor em 03 de janeiro de 1976, o qual refere, em seu artigo 11, que,

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias,

---

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A III, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 02 ago. 2022.

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador**, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2022, p. 10.

<sup>33</sup> ONU. **Fundo de População das Nações Unidas**. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

Merece atenção a mudança positiva, evidenciada na legislação internacional, a respeito da necessidade de se garantir os direitos sociais, dentre eles o direito à moradia que, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, recebeu uma atenção maior, em todo o globo, no que tange ao reconhecimento dos direitos humanos.

Ademais, insta salientar, o direito à moradia foi recepcionado por outros documentos e tratados internacionais, tais como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Decreto número 65.810/69<sup>34</sup>; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, ratificada pelo Decreto número 4.377/2002<sup>35</sup>; Declaração sobre Desenvolvimento, de 1986; Agenda 21, de 1992 e Agenda Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996<sup>36</sup>.

Dentre os documentos internacionais acima descritos, chama-se atenção para a Agenda Habitat II, a qual foi idealizada pela Habitat for Humanity (Habitat), uma organização internacional sem fins lucrativos que atua em mais de 70 países, com o objetivo de promover o direito à moradia adequada para todas as pessoas. A organização foi fundada em 1976 nos Estados Unidos, sendo que lutou, quase que de maneira isolada à época, para buscar formas de prevenção

---

<sup>34</sup> Artigo V - De conformidade com as obrigações fundamentais enunciados no artigo 2, os Estados-Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [ ] principalmente iii) direito a habitação. (BRASIL. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13. ago. 2022).

<sup>35</sup> Artigo 11, item 1) Os Estados Partes do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa ao nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada. (BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 13 ago. 2022).

<sup>36</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 274.

para os problemas que decorriam da explosão demográfica nas cidades, em especial em países subdesenvolvidos, sendo que sua missão é definida como "construir casas, comunidades e esperança"<sup>37</sup>.

A Habitat trabalha com a construção de moradias acessíveis para famílias em situação de vulnerabilidade, que não têm condições de adquirir uma habitação adequada por meio do mercado imobiliário convencional. A organização oferece programas de habitação que envolvem a participação das famílias beneficiadas, voluntários e parceiros locais, com o objetivo de promover a autossuficiência e o fortalecimento das comunidades.

Além disso, a Habitat realiza campanhas de conscientização para promover o direito à moradia adequada e combater a pobreza habitacional. A organização trabalha em parceria com governos, empresas e outras organizações da sociedade civil para promover políticas públicas que garantam o acesso a uma habitação adequada e acessível para todas as pessoas.

A luta por moradia realizada pela Habitat é fundamentada nos princípios de direitos humanos, dignidade e justiça social. A organização acredita que o acesso a uma habitação adequada é um direito humano fundamental e que a luta pela garantia desse direito é essencial para promover a igualdade, a inclusão e o desenvolvimento sustentável.

A aplicação jurídica do direito à moradia envolve a garantia de que todas as pessoas tenham acesso a uma habitação adequada, saudável e digna, sem discriminação. Essa garantia pode ser estabelecida por meio de diversos instrumentos jurídicos, tanto nacionais quanto internacionais.

Importante destacar uma precisa definição do que vem a ser o direito à moradia, insculpida no *decisium* do Recurso Extraordinário número 407.688/SP<sup>38</sup>, de 08 de fevereiro de 2006, cujo relator foi o Ministro Cezar Peluso que assim definiu,

---

<sup>37</sup> **Habitat for humanity**. Disponível em: <https://www.habitat.org/lac-es>. Acesso em 10 set. 2022.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.688/AC**. Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 08 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>. Acesso em 09 jan. 2023.

[...] o direito à moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até de quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito à moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não têm propriedade de imóvel e, portanto, devem morar sob alguma das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico prevê para permitir essa moradia.

No âmbito nacional, o direito à moradia é protegido pela Constituição Federal brasileira, que reconhece a moradia como um direito social. Além disso, diversas leis e normas estabelecem regras para a construção e a habitação de imóveis, com o objetivo de garantir a segurança e a salubridade dos espaços habitacionais.

O direito à moradia também é protegido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, que estabelece que os Estados têm a obrigação de garantir o acesso a uma habitação adequada a todas as pessoas, sem discriminação. Esse direito, como visto, é protegido por tratados internacionais e é monitorado por organismos internacionais, como o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

A aplicação jurídica do direito à moradia envolve também a garantia de acesso a serviços públicos básicos, como água, luz, saneamento e transporte, que são essenciais para a habitação adequada. Além disso, a garantia do direito à moradia implica em políticas públicas que promovam a construção de novas moradias, o acesso à terra e à moradia para populações vulneráveis, como pessoas em situação de rua, refugiados, imigrantes e comunidades tradicionais.

Em resumo, a aplicação jurídica do direito à moradia envolve a garantia de acesso a uma habitação adequada, segura e saudável, bem como a acesso a serviços públicos básicos, sem discriminação, por meio de políticas públicas e normas que protejam esse direito fundamental.

Dessa forma, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia foi reafirmado em diversos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acima exposto, o qual estabelece, ainda, que os Estados têm a obrigação de garantir o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo a moradia.

O direito à moradia adequada é um direito fundamental que está intimamente ligado a outros direitos, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à igualdade. Garantir o direito à moradia adequada é uma responsabilidade dos Estados, que devem tomar medidas para assegurar que todos tenham acesso a uma habitação segura, saudável e digna, sem discriminação.

A falta de moradia adequada é um problema social grave que afeta milhões de pessoas em todo o mundo, e a garantia desse direito é fundamental para promover a igualdade, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. No Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) é uma importante ferramenta que possui o fito de demonstrar, através do levantamento de dados obtidos por pesquisas presenciais, acerca dos déficits habitacionais, bem como o quantitativo de residências com inadequação fundiária, estrutural ou de oferta de serviços públicos, conforme se demonstra na tabela a seguir, referente aos anos de 2016 a 2019,

Tabela 1  
Dados coletados pelo PNAD 2016-2019

Dado	Quantitativo	Ano
Déficit habitacional	5,8 milhões de moradias	2019
Residências com inadequação <sup>39</sup>	24,8 milhões	2019
Inadequação fundiária <sup>40</sup>	24,8 milhões	2019
Casas desocupadas (aluguel)	2,814 milhões	2016
Casas desocupadas (aluguel)	3,035 milhões	2019

Fonte: Min. da Integração e Desenvolvimento Regional<sup>41</sup>. Elaboração própria.

<sup>39</sup> Inadequações referentes à falta de saneamento básico, oferta de energia elétrica, coleta de resíduo e/ou abastecimento de água potável.

<sup>40</sup> Inadequações referentes à situação do terreno.

<sup>41</sup> DEUTSCHE WELLE (DW) NOTÍCIAS. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cronologia-do-terrorismo-na-europa/g-18177149>. Acesso em 21 jun. 2020.

Convém ressaltar que o conceito jurídico de moradia é amplo e abrange não apenas o direito de posse ou propriedade de um imóvel, mas também o direito de uso, habitabilidade e dignidade no espaço habitacional.

Conforme o já citado artigo 6º da Constituição Federal brasileira, a moradia é um direito social, ou seja, um direito que deve ser garantido pelo Estado aos cidadãos, assegurando (ou, ao menos, deveria assegurar) o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado que inclua moradia. A moradia adequada é aquela que oferece condições mínimas de habitabilidade, tais como segurança, higiene, privacidade, espaço suficiente e conforto, além de estar localizada em uma região com acesso a serviços públicos básicos, como água, luz, saneamento e transporte.

Assim, o conceito jurídico de moradia abrange não apenas a propriedade de um imóvel, mas também o direito à dignidade e ao bem-estar na habitação, garantido pelo Estado e pela legislação de direitos humanos.

Sendo assim, tendo em vista que o Brasil é signatário de todos os documentos e tratados internacionais anteriormente citados, o direito à moradia resta estabelecido como um direito social, garantido pela Constituição Federal de 1988. A moradia é considerada um direito fundamental para garantir a dignidade humana, bem como para a realização de outros direitos, como a educação, saúde, trabalho e segurança.

No entanto, apesar da garantia constitucional, o direito à moradia adequada ainda é uma realidade distante para muitos brasileiros, haja vista o país enfrentar um grande déficit habitacional, com milhões de famílias sem acesso a uma moradia digna e adequada.

Para tentar enfrentar essa situação, o governo brasileiro lançou vários programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, que tem como objetivo facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. No entanto, esses programas têm sido criticados por não serem suficientes para atender a demanda e por não garantirem uma moradia de qualidade.

Além disso, muitas pessoas vivem em áreas de risco, como encostas de morros, margens de rios e regiões sujeitas a deslizamentos, enchentes e outros desastres naturais. A falta de planejamento urbano e de políticas de prevenção

e mitigação de riscos também contribui para a vulnerabilidade dessas populações.

Imóveis irregulares podem ter impactos ambientais negativos significativos. Esses impactos podem ser causados pela falta de planejamento urbano adequado, construções em áreas de preservação ambiental, desmatamentos ilegais, ocupações em encostas, entre outros fatores.

Um dos principais impactos ambientais decorrentes de imóveis irregulares é a degradação do meio ambiente. A construção em áreas de preservação permanente, por exemplo, pode causar o desmatamento de áreas florestais, a degeneração dos cursos de água e a redução da biodiversidade local.

Além disso, as construções irregulares podem aumentar a impermeabilização do solo, contribuindo para o aumento das inundações e dos alagamentos em épocas de chuvas intensas. Também podem gerar a produção de resíduos sólidos, aumentar a poluição do ar e do solo e gerar conflitos sociais e ambientais.

Outra questão importante é que imóveis irregulares muitas vezes não possuem a infraestrutura adequada, como saneamento básico e coleta de resíduos, o que pode gerar impactos ambientais ainda maiores, como a contaminação dos solos e das águas subterrâneas.

Portanto, é importante que a construção de imóveis seja realizada respeitando as leis e regulamentações ambientais para evitar impactos negativos no meio ambiente e garantir uma qualidade de vida adequada para as comunidades envolvidas.

Inicialmente, cumpre destacar, o que são impactos ambientais e, para tanto, se busca na legislação brasileira<sup>42</sup> a sua conceituação, a qual assim descreve,

Para fins desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia

---

<sup>42</sup> BRASIL. **Resolução 01/86 (23/01/1986)**. CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.suape.pe.gov.br/pt/publicacoes/245-resolucao/1335-resolucao-conama-n-01-1986?layout=publicacoes#:~:text=Define%20as%20situa%C3%A7%C3%B5es%20e%20estabelece,Relat%C3%B3rio%20de%20Impacto%20Ambiental%20%E2%80%93%20RIMA>. Acesso em 12 dez. 2022.

resultante das atividades humanas que, diretamente ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

Tendo em vista que, na atualidade, a existência de imóveis em situação irregular no Brasil é uma realidade imutável, se faz necessário uma análise acerca do impacto que esta presença gera no meio ambiente.

Insta salientar que existem dois tipos de impactos ambientais: os positivos e os negativos. Os primeiros se devem às modificações restaurativas que visam devolver o *status quo ante* de um determinado local, já o segundo caso – que aqui se dá ênfase – diz respeito aos impactos negativos, nos quais há a deterioração do meio ambiente. Note-se que, em ambos os casos, é imperativo que a causa seja realizada pelo ser humano.

Como anteriormente citado, a explosão demográfica urbana, iniciada na revolução industrial, acabou, por conta da crise financeira que se instalava no Brasil, a forçar indivíduos de saírem do campo em direção às cidades – na expectativa de uma melhora de suas condições – e, dessa forma, a presença desorganizada destes indivíduos, em locais inapropriados, acaba por gerar impactos ambientais inesperados.

Dentre os principais exemplos destas agressões ao meio ambiente citam-se o descarte sem controle de resíduos em locais impróprios para isto, a geração de lixo sem destinação específica e o conseqüente acúmulo deste material, podendo causar inundações pela sobrecarga da vazão de drenagem do solo.

O abandono à própria sorte fez com que os indivíduos que buscavam um recomeço em suas vidas, por não possuírem opções de escolha quanto ao local que iriam residir, realizassem invasões em áreas afastadas aos olhos dos centros urbanos.

Parafraseando Silva<sup>43</sup>, é possível afirmar que são relativamente comuns, hoje, a contaminação das coleções d'água, a poluição atmosférica e a substituição indiscriminada da cobertura vegetal nativa, com a conseqüente

---

<sup>43</sup> SILVA, E. **Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil**. Viçosa: SIF, 1994.

redução dos habitats silvestres, entre outras formas de agressão ao meio ambiente.

Ocorre que, a partir de 1960, houve a necessidade de realizar mudanças no comportamento humano em relação ao cuidado com a natureza, uma vez que passou a ter relevância o desenvolvimento harmônico entre os interesses econômicos e conservacionistas, com reflexos positivos junto à qualidade de vida de todos.

Já, no século XX, os pressupostos do progresso industrial e econômico demonstraram, igualmente, que os questionamentos referentes aos modelos de desenvolvimento concebidos, principalmente pela ocorrência de grandes acidentes ambientais associados à matriz produtiva adotada em escala mundial geracionaram uma complexidade de problemas ambientais, o que fez se colocar em questionamento, novamente, não só os efeitos sobre a saúde humana, mas o potencial produtivo dos ecossistemas e a sobrevivência dos seres vivos.

Ainda, existem os casos de invasão de um território comumente utilizado pela fauna, o que pode gerar contatos com animais selvagens e, por conta da derrubada indiscriminada de árvores para a construção de moradias, mesmo que improvisadas, podem ocorrer deslizamentos pela sobrecarga do terreno, vindo a ocorrer óbitos dos indivíduos que habitam o local acidentado.

Portanto, é de fundamental importância, buscar soluções para que se resolva o problema dos imóveis irregulares – as quais devem priorizar a obtenção do bem pelos indivíduos mais necessitados e em consonância ao direito à moradia e afirmação dos direitos humanos insculpidos na Declaração Universal dos Humanos e nos documentos e acordos internacionais que tratam sobre o assunto -, porém, outro problema a ser priorizado e discutido é a falta de políticas públicas que visam alocar devidamente os indivíduos em risco social e mais necessitados para áreas urbanas, pois, independentemente da presença destes indivíduos, o crescimento populacional desenfreado e sem controle, por si só, já interfere na ocupação do solo de forma irregular.

O direito à moradia no Brasil ainda é um desafio a ser enfrentado, e exige um compromisso efetivo do poder público e da sociedade como um todo para

garantir que todas as pessoas possam ter acesso a uma moradia digna e adequada.

Sendo assim, é necessário que se busque, no país, medidas capazes de assegurar o acesso e a realização deste direito, reconhecendo a importância essencial da efetivação do mesmo, o qual foi elevado à categoria de direito social em 2000 – ou seja, quase doze anos após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 -, através da Emenda Constitucional nº 26<sup>44</sup>, de 14 de fevereiro, a qual deu nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, conforme se colaciona,

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ainda, o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal prevê que é de 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.

Assim, se pode constatar que a norma constitucional se preocupou em garantir o mínimo de acesso à moradia aos cidadãos, de forma que trouxe previsões legais a fim de amparar o referido direito.

O direito à moradia não se resume em um simplório ato do direito de propriedade, é mais do que isso, é o endereço da residência do indivíduo, e o local sagrado para o seu desenvolvimento como pessoa, como cidadão e como sujeito portador de direitos e obrigações. Tal assertiva encontra eco nas palavras de Souza<sup>45</sup>,

O desejo do indivíduo de estabelecer o lugar ao qual se vincula é primordial ao exercício dos direitos. Sem isso, poderia impossibilitar a execução dos seus atos da vida civil, como por exemplo, a simples a

---

<sup>44</sup> BRASIL. **EC nº 26**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em 14 ago.2022.

<sup>45</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

aquisição de um bem ou o reconhecimento de seu endereço para defender-se, em uma eventual citação de uma ação judicial.

A partir do momento que o direito à moradia é incluído no rol das garantias constitucionais o mesmo se torna, dessa forma, uma garantia da democracia, como bem fundamenta Ferrajoli<sup>46</sup>,

Si todo esto es cierto, las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son también garantías de la democracia. [...] Son garantías *negativas* las prohibiciones correspondientes a expectativas negativas, como todos los derechos a no ser lesionados por los otros, tal cual el derecho real de propiedad, el derecho de libertad y el derechos a la vida; son, en cambio, *garantías positivas* las obligaciones correspondientes a expectativas positivas, como todos los derechos a prestaciones de otros, de los derechos de crédito a los derechos sociales [...]

O direito à moradia está previsto como uma garantia constitucional em diversos países ao redor do mundo, inclusive o Brasil – onde, o referido direito, é assegurado pela Constituição Federal de 1988 -, que o inclui entre os direitos sociais fundamentais, ao lado de outros direitos como educação, saúde, trabalho, lazer, entre outros. No artigo 6º, por exemplo, há a previsão de que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Além disso, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, assegura a todos os cidadãos o direito à propriedade, garantindo que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal. No entanto, o mesmo artigo também estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social, ou seja, ela deve ser utilizada de forma a atender aos interesses coletivos e não apenas aos interesses individuais.

Além disso, a Constituição também estabelece, em seu artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano deve garantir o direito à moradia, à função social da propriedade e ao meio ambiente equilibrado nas cidades.

Nesse sentido, o direito à moradia é um direito que deve ser garantido a todos os cidadãos, e cabe ao Estado adotar medidas para torná-lo efetivo. O

---

<sup>46</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional.** Prólogo y traducción de perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Minima Trotta, 2011, p. 39-40.

Brasil possui diversos programas sociais que buscam garantir o acesso à moradia, como o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, que visa a construção de moradias populares para famílias de baixa renda.

O direito à moradia também é protegido pela Lei nº 11.977/2009<sup>47</sup>, que instituiu o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, com o objetivo de facilitar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, a qual assim aduz,

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Em suma, o direito à moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 e protegido por diversas leis e políticas públicas. O Estado tem o dever de garantir o acesso à moradia digna para todos os cidadãos e de adotar medidas para combater o déficit habitacional e promover o desenvolvimento urbano sustentável.

Na verdade, a Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes para a elaboração de planejamentos que visem o desenvolvimento urbano, uma vez que o artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve obedecer aos seguintes princípios: Planejamento participativo; Função social da propriedade; Regularização fundiária; Uso adequado dos recursos naturais; Observância das disposições legais e normativas.

Além disso, o referido artigo, estabelece que o plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, deverá contemplar, no mínimo, os seguintes elementos: Zoneamento urbano; Controle do uso e ocupação do solo; Infraestrutura urbana; Transporte e circulação; Habitação; Equipamentos urbanos e comunitários; Proteção do patrimônio cultural e natural.

Dessa forma, a Constituição Federal estabelece diretrizes claras para a elaboração de planos de desenvolvimento urbano, que devem seguir princípios e contemplar elementos específicos. Cabe aos municípios e estados a

---

<sup>47</sup> BRASIL. Lei 11.977/2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em 11 jan. 2023.

elaboração dos seus respectivos planos diretores, observando as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal.

Dessa forma, é entendimento pacífico, com fundamento na Constituição Federal de 1988 e com o entendimento de diversos tribunais, que o Estado tem a obrigação imediata de cumprir a garantia do direito à moradia aos cidadãos.

Isso significa que o Estado não pode se limitar a agir apenas de forma gradual ou progressiva para assegurar o direito à moradia, pelo contrário, deve adotar medidas concretas e imediatas para garantir o acesso à moradia digna para todos os cidadãos.

Essa obrigação do Estado decorre do caráter fundamental e social do direito à moradia, que está diretamente relacionado ao exercício da dignidade humana e à realização dos demais direitos fundamentais, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros.

Nesse sentido, diversos tribunais têm reconhecido que, quando a ausência de moradia adequada representa um risco iminente à vida ou à saúde das pessoas, o Estado deve agir de forma imediata para garantir o direito à moradia. Isso pode incluir a adoção de medidas de urgência, como a concessão de moradia provisória ou a realização de desapropriações para fins de interesse social. Em suma, o Estado tem a obrigação imediata de cumprir a garantia do direito à moradia aos cidadãos, adotando medidas concretas e efetivas para assegurar o acesso à moradia digna e adequada para todos.

Saule Junior<sup>48</sup> entende que a dignidade da pessoa humana somente será garantida pelo Estado no momento que este cumprir implementações sociais que visem a realização de projetos habitacionais de interesse social, conforme a seguir exposto,

[...] a dignidade da pessoa humana, como comando constitucional, só será observada quando os componentes de uma moradia adequada foram reconhecidos pelo Poder Público e pelos agentes provados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social, como elementos necessários à satisfação do direito à moradia.

---

<sup>48</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004. p. 149.

No entanto, tendo em vista que, embora a Constituição Federal apresenta diretrizes capazes de demonstrar como se dará uma elaboração de planejamentos que visem o desenvolvimento urbano, não se demonstra, no cenário atual, uma atenção voltada para a inserção destas ações de forma positiva – no sentido de ser realizada com viabilidade –, e, assim, o legislador infraconstitucional precisou apresentar estas soluções, conforme se demonstrará no próximo capítulo.

## **2 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO ACESSO À PROPRIEDADE**

A regularização fundiária é um processo jurídico-administrativo que tem como objetivo garantir o acesso à propriedade e à posse regular de terras urbanas e rurais aos seus ocupantes. O processo de regularização fundiária envolve a identificação dos ocupantes, a delimitação da área ocupada, a regularização documental e a adequação da infraestrutura urbana e rural, contudo, de acordo com a proposta da presente pesquisa, será analisada, apenas, as questões atinentes à regularização fundiária urbana.

Esta regularização pode ser uma forma de acesso à propriedade para as pessoas que ocupam terras de forma irregular ou não possuem a documentação necessária para comprovar a sua posse e, via de consequência, a realização desta regularização permitirá que essas pessoas obtenham a propriedade formal do imóvel e sejam reconhecidas como proprietárias legalmente.

A regularização fundiária também pode ter outros benefícios, como o acesso à infraestrutura urbana e serviços públicos, a valorização dos imóveis, a segurança jurídica e a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Pode ser realizada pelo poder público ou por meio de iniciativas privadas, com a participação dos ocupantes, proprietários e outros agentes envolvidos no processo. A Constituição Federal prevê a função social da propriedade como um dos princípios fundamentais da ordem econômica e social, o que significa que a propriedade deve ser utilizada de forma a atender às necessidades coletivas e ao bem-estar social. A regularização fundiária pode contribuir para a realização

desse princípio ao garantir o acesso à propriedade e à posse regular de terras aos seus ocupantes.

A seguir, no decorrer do presente capítulo, serão apresentados os mecanismos, judiciais e extrajudiciais, de regularização fundiária urbana, bem como será demonstrado o papel dos serviços notariais e registrares na efetivação da regularização fundiária no Brasil.

## **2.1 Os mecanismos judiciais e extrajudiciais de regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro**

Regularização fundiária se refere a legalizar ou legitimar, através de processo que compreende medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, toda a porção de terra que se encontra irregular na vigência normativa, além de buscar a incorporação dos núcleos, urbanos ou rurais, informais ao ordenamento condizente e, ainda, à titulação de seus ocupantes.

Tendo em vista que o mote da presente pesquisa diz respeito à regularização fundiária urbana e, a fim de que a mesma não se confunda com a rural, evidencia-se como zona urbana a área onde há grande incidência de edificações, além de seu uso se caracterizar pela destinação de fins sociais, culturais, industriais, habitacionais e comerciais. Compreende a área de expansão urbanística de um município.

Por outro lado, a fim de não incidirem dúvidas, a zona rural – assunto não abordado no presente estudo - se refere às áreas, concentradas em qualquer região geográfica, desde que não sejam classificadas como urbanas e, por isso, não podem ser urbanizáveis ou destinadas ao crescimento urbano. Ainda, devem se destinar às atividades agropecuárias, agroindustriais, extrativistas, destinadas à silvicultura e de conservação ambiental. Sendo assim, a zona rural possui características preponderantes de rusticidade e uso agrário.

Ainda, o Estatuto da Terra<sup>49</sup>, Lei 4.504/64, define no inciso I, do artigo 4º que,

---

<sup>49</sup> BRASIL. **Lei nº 4.504/64** (Planalto). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em 04 jun. 2022.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Feitas as considerações conceituais supramencionadas, importante adentrar no estudo da legislação infraconstitucional vigente, que preceitua a incidência da regularização fundiária urbana, como evidência prática da efetividade da garantia do direito fundamental à moradia.

Aprovada pela Câmara dos Deputados Federais em 28 de junho de 2017, a medida provisória nº 759/2016, apresentava em sua exposição de motivos o seguinte trecho,

É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

Sendo sancionada pelo Presidente da República, em 11 de julho do mesmo ano, foi nomeada como Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana, sob o nº 13.365/2017.

Conforme o acima exposto, se pode verificar que a pretensão do legislador ordinário foi a de assegurar a maior incidência de práticas, oriundas do governo federal, para garantir o direito social, insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, referente à moradia de todo e qualquer cidadão, permitindo que os mesmos possam viver e se desenvolver com dignidade e segurança.

A principal ação governamental está inserida a partir do momento que o mesmo reconhece a existência de núcleos informais de moradia, cuja titulação é precária ou inexistente e, por conta deste reconhecimento, atribui aptidão jurídica para torná-los núcleos urbanos com o propósito de recebimento de investimentos públicos para que possam ser efetivadas ações sociais urbanas, dentre elas a principal é a regularização fundiária urbana para a aquisição de moradias.

A regularização fundiária é uma evidência prática da efetividade da garantia do direito fundamental à moradia porque proporciona a segurança jurídica (através da efetivação de um conjunto de medidas urbanísticas,

ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos informais em áreas urbanas, garantindo o acesso à terra urbanizada, infraestrutura e serviços públicos) necessária para que as pessoas possam permanecer em suas residências sem o medo de serem removidas por ordem judicial ou por pressão de proprietários de terra. Além disso, dependendo de como as políticas públicas forem implementadas, podem contribuir para a melhoria das condições de vida das pessoas, uma vez que a documentação da propriedade pode permitir a obtenção de financiamento para upgrade ou ampliações na moradia. Outra importância relevante diz respeito à garantia do direito à cidade, que é um conceito mais amplo que engloba o direito à moradia, mas também o acesso a serviços públicos, ao transporte, ao lazer e ao convívio social. Ao regularizar a ocupação das áreas urbanas, a regularização fundiária contribui para a construção de cidades mais justas e igualitárias, onde todos têm acesso aos mesmos direitos e oportunidades.

Portanto, a regularização fundiária urbana é uma importante evidência prática da efetividade da garantia do direito fundamental à moradia, pois permite que as pessoas tenham acesso à documentação da propriedade de suas casas, melhora as condições de vida e contribui para a construção de cidades mais justas e igualitárias.

Além disso, a regularização fundiária urbana também contribui para a melhoria das condições de vida da população, promovendo a inclusão social e a redução das desigualdades urbanas. Com a regularização, é possível a implementação de políticas públicas e programas habitacionais, como a construção de moradias populares e a instalação de equipamentos públicos.

No entanto, é importante ressaltar que a regularização fundiária urbana deve ser acompanhada por políticas públicas voltadas para a garantia do acesso a serviços públicos de qualidade, tais como saúde, educação, transporte e saneamento básico, para que a efetividade da garantia do direito fundamental à moradia possa ser alcançada em sua plenitude.

No ordenamento jurídico brasileiro, existem diversos mecanismos judiciais de regularização fundiária urbana que podem ser utilizados para garantir

o acesso à propriedade e à posse regular de terras aos seus ocupantes. Alguns desses mecanismos são:

Usucapião: é o processo pelo qual uma pessoa adquire a propriedade de um imóvel em que já reside há determinado tempo, desde que preenchidos determinados requisitos legais. A usucapião pode ser urbana ou rural, e é uma forma de regularização fundiária por meio da qual os ocupantes irregulares podem obter a propriedade do imóvel. A usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade ou de outros direitos reais sobre um bem móvel ou imóvel em razão da posse prolongada e ininterrupta, exercida de forma mansa e pacífica, sem oposição do proprietário anterior, sua previsão legal está presente no Código Civil Brasileiro, no artigo 1.238<sup>50</sup> e seguintes. Essa norma estabelece os requisitos para que uma pessoa possa adquirir a propriedade de um imóvel por meio da usucapião, como a posse mansa e pacífica, por um período determinado de tempo, sem qualquer tipo de oposição do proprietário original. Em resumo, a previsão legal da usucapião é importante para garantir a segurança jurídica e a proteção da propriedade, reconhecendo o direito de quem exerceu a posse ininterrupta e pacífica sobre um bem por um determinado período de tempo.

Ação de usucapião especial urbana: é um tipo especial de usucapião, previsto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano<sup>51</sup> (Lei nº 6.766/1979) e no Estatuto da Cidade<sup>52</sup> (Lei nº 10.257/2001), que prevê a utilização deste instituto para imóveis residenciais com até 250m<sup>2</sup>, ocupados por pessoas de baixa renda;

---

<sup>50</sup> Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. (BRASIL. **Código Civil Brasileiro, Lei número 10.406/2022**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 15 ago. 2022).

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei de parcelamento do solo urbano número 6.766/1979**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em 12 jan. 2023.

<sup>52</sup> BRASIL. **Estatuto da cidade, lei número 10.257/2001**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 13 jan. 2023.

e a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e traz novas regras para a usucapião extrajudicial. Pode ser requerida pelo possuidor de um imóvel urbano com área de até 250 metros quadrados, que o tenha utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O prazo para o possuidor adquirir a propriedade por meio da usucapião especial urbana é de 5 anos de posse ininterrupta e sem oposição, ou seja, sem que o proprietário tenha tomado medidas judiciais para reaver o imóvel. Além disso, é necessário que o possuidor tenha utilizado o imóvel para moradia própria ou de sua família. Para ingressar com a ação de usucapião especial urbana, é necessário apresentar documentos que comprovem a posse mansa e pacífica, como recibos de pagamento de contas de luz, água, gás, telefone, entre outros. Também é preciso apresentar prova de que o imóvel foi utilizado como moradia, como comprovantes de residência, declarações de imposto de renda, entre outros.

Ação de usucapião coletiva: é um tipo de usucapião previsto no Código Civil e na Lei de Registros Públicos<sup>53</sup>, que permite a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas por comunidades que não possuem outra propriedade. Esta modalidade de usucapião, tendo em vista o seu caráter coletivo, é uma forma de aquisição originária da propriedade de imóveis urbanos que se encontram ocupados por um grupo de pessoas, seja uma comunidade ou um grupo de famílias, que não possuem o título de propriedade. A ação de usucapião coletiva, também, foi instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Os requisitos para a usucapião coletiva são: posse pacífica e ininterrupta por 5 anos; imóvel urbano com área de até 250 m<sup>2</sup>; utilização do imóvel para moradia da comunidade ou de suas famílias; e renda familiar de até três salários mínimos. Além disso, é necessário que a área urbana em questão não esteja sendo utilizada para fins de interesse público ou social, como para a construção de escolas, hospitais, rodovias, entre outros. Caso a ação de usucapião coletiva seja julgada procedente, o grupo de pessoas ocupantes do imóvel se tornará proprietário do mesmo. A partir desse momento, eles poderão

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei de registros públicos número 6.015/1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em 13 jan. 2023.

regularizar a situação do imóvel perante os órgãos públicos e ter acesso a financiamentos e programas habitacionais.

Reintegração de posse: com previsão insculpida nos artigos 560 e seguintes do Código de Processo Civil<sup>54</sup>, é uma ação judicial que visa restabelecer a posse de um imóvel a seu proprietário legítimo, que foi privado da sua posse de forma ilegal. Essa medida é utilizada quando uma pessoa ou grupo de pessoas ocupa um imóvel sem a autorização do proprietário, ou quando há uma disputa sobre a posse do imóvel. Esta ação pode ser requerida pelo proprietário do imóvel ou por seu representante legal, por meio de uma ação judicial específica. O pedido é feito ao juiz, que avalia as provas apresentadas e decide se concede ou não a reintegração, caso o juiz conceda a reintegração de posse, é expedido um mandado de reintegração, que é cumprido por um oficial de justiça com o auxílio da polícia, caso seja necessário para dar garantia ao mandamento judicial (o objetivo é garantir a desocupação pacífica do imóvel e a entrega da posse ao proprietário). É importante ressaltar que a reintegração de posse só pode ser solicitada por proprietários legítimos do imóvel, ou seja, aqueles que têm o título de propriedade registrado em seu nome. Além disso, a ação de reintegração de posse deve ser requerida dentro de um prazo máximo de 1 ano, contado a partir do momento em que o proprietário tomou conhecimento da invasão do imóvel.

Ação de regularização fundiária: é uma ação judicial, prevista no Estatuto da Cidade, que permite a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas de forma irregular. A ação de regularização fundiária pode ser proposta pelo poder público ou pelos próprios ocupantes, e visa a regularização documental e a adequação da infraestrutura urbana. Assim, pode ser proposta por pessoas físicas ou jurídicas, como associações de moradores, cooperativas habitacionais, empresas ou o próprio poder público. O processo de regularização fundiária envolve diversas etapas, como levantamento topográfico, avaliação das condições socioeconômicas da população, cadastramento dos ocupantes e obtenção dos documentos necessários para a regularização do imóvel. A

---

<sup>54</sup> BRASIL. **Código de Processo Civil, Lei número 13.105/2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 16 jan. 2023.

regularização fundiária pode ser realizada por meio de diversas modalidades, como a usucapião coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação de posse, a regularização por meio de programa habitacional do governo, entre outras. Cada modalidade possui seus requisitos e procedimentos específicos, que devem ser seguidos para que a regularização fundiária seja efetivada.

O processo de regularização fundiária envolve diversos procedimentos, como a identificação dos ocupantes, a elaboração de projetos urbanísticos, a regularização de registros e a emissão de títulos de propriedade. É importante ressaltar que a regularização fundiária deve ser realizada de acordo com a legislação e com a participação dos moradores envolvidos no processo. Existem diversas modalidades de regularização fundiária, como a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), que se destina a áreas urbanas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda, e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), que se aplica a áreas urbanas ocupadas por famílias de renda mais alta.

Além dos mecanismos judiciais, existem também mecanismos extrajudiciais de regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro, que podem ser utilizados para garantir o acesso à propriedade e à posse regular de terras aos seus ocupantes. Eis alguns exemplos:

Regularização fundiária por iniciativa privada: é um processo de regularização fundiária realizado por empresas ou cooperativas, em parceria com os ocupantes, que se responsabilizam por realizar a regularização documental e a adequação da infraestrutura urbana. A regularização fundiária por iniciativa privada, prevista no artigo 9º da Lei número 13.465/2017<sup>55</sup>, é um

---

<sup>55</sup> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, **Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana número 13.465/2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 18 jan. 2023.).

modelo de regularização que é realizada por empresas ou instituições privadas, em parceria com o poder público, para regularizar áreas urbanas ocupadas de forma irregular. Nesse modelo, a iniciativa privada fica responsável por executar as obras necessárias para a regularização fundiária, como a abertura de ruas, a instalação de redes de água e esgoto, a construção de equipamentos públicos e a legalização dos terrenos. Em contrapartida, a empresa ou instituição privada pode receber contrapartidas financeiras, como o direito de explorar parte da área regularizada para fins comerciais ou imobiliários. Esta forma de regularização pode ser uma alternativa interessante para áreas urbanas que apresentam dificuldades para a realização de regularização fundiária por parte do poder público, seja por limitações orçamentárias, técnicas ou políticas. No entanto, é importante destacar que a regularização fundiária por iniciativa privada deve ser realizada de acordo com a legislação e com a participação dos moradores envolvidos no processo. Além disso, é fundamental que haja transparência e controle social sobre o processo, para garantir que os interesses da população sejam preservados.

Regularização fundiária por iniciativa do poder público: é um processo de regularização fundiária realizado pelo poder público, por meio da adoção de políticas públicas e programas habitacionais, que visam a regularização documental e a adequação da infraestrutura urbana. A regularização fundiária por iniciativa do poder público é um modelo de regularização que é realizada diretamente pelo Estado, por meio de órgãos públicos responsáveis pela gestão urbana e fundiária, como a prefeitura, o governo estadual ou federal, entre outros. Nesse modelo, o poder público fica responsável por executar as obras necessárias para a regularização fundiária, como a abertura de ruas, a instalação de redes de água e esgoto, a construção de equipamentos públicos e a legalização dos terrenos. Além disso, o poder público também pode conceder benefícios, como a isenção de impostos ou a concessão de títulos de propriedade.

Regularização fundiária por meio de concessão de uso: é um mecanismo previsto na Lei de Regularização Fundiária (Lei número 13.465/2017), que

---

permite a concessão de uso de áreas públicas ou privadas para fins de moradia, desde que atendidos determinados requisitos legais. É um modelo de regularização que permite ao ocupante de um imóvel sem título de propriedade ou posse legal regularizar sua situação por meio da concessão de uso do imóvel por parte do poder público, o qual concede ao ocupante do imóvel o direito de uso da área, mediante a assinatura de um contrato de concessão de uso. Esse contrato garante ao ocupante o direito de usar o imóvel, bem como o dever de pagar uma contraprestação ao poder público, que pode ser uma taxa mensal ou anual, por exemplo. A concessão de uso é uma alternativa interessante para a regularização de áreas urbanas ocupadas de forma irregular, especialmente para aquelas em que a propriedade do imóvel é incerta ou disputada. Além disso, a concessão de uso pode ser uma opção mais rápida e simples para a regularização fundiária, em comparação com outras modalidades que envolvem a emissão de títulos de propriedade. No entanto, é importante destacar que a concessão de uso não confere ao ocupante a propriedade do imóvel, mas apenas o direito de uso.

Reurb-S: é um programa de regularização fundiária urbana previsto no Estatuto da Cidade, que visa a regularização de assentamentos informais por meio da concessão de direito real de uso aos ocupantes, garantindo-lhes a segurança jurídica e a permanência no local. REURB-S é a sigla para Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, uma modalidade de regularização fundiária prevista no inciso I, do artigo 13, da Lei número 13.465/2017<sup>56</sup>, sendo destinada a áreas urbanas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, e tem como objetivo promover a regularização fundiária dessas áreas, bem como a integração social e urbanística dos assentamentos precários. Entre as suas principais características, destacam-se a simplificação dos procedimentos de regularização, a participação dos

---

<sup>56</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. (BRASIL, **Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana número 13.465/2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 18 jan. 2023.).

moradores no processo de regularização, a concessão de títulos de propriedade ou de concessão de uso aos ocupantes, a isenção ou a redução de taxas e tributos, entre outras.

Reurb-E: é um programa de regularização fundiária urbana, também previsto no artigo 13 da Lei número 13.465/2017, porém em seu inciso II<sup>57</sup>, é a sigla para Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, essa modalidade de regularização fundiária é destinada a áreas urbanas ocupadas por famílias com renda superior a três salários mínimos, e tem como objetivo promover a regularização fundiária dessas áreas, bem como a promoção da integração social e urbanística dos assentamentos precários. A REURB-E apresenta algumas diferenças em relação à REURB-S, especialmente no que diz respeito aos procedimentos de regularização e às exigências para a concessão dos títulos de propriedade ou de concessão de uso. Entre as principais características da REURB-E, destacam-se a simplificação dos procedimentos de regularização, a possibilidade de cobrança de valores pelos títulos de propriedade ou de concessão de uso, a exigência de regularização ambiental e urbanística das áreas, entre outras.

Reurb-A: é um programa de regularização fundiária urbana que visa a regularização de assentamentos informais por meio da urbanização e da criação de infraestrutura básica, como saneamento básico, abastecimento de água e energia elétrica, a sigla significa Regularização Fundiária Urbana de Interesse Ambiental, sendo destinada a áreas urbanas de interesse ambiental que foram ocupadas irregularmente. A REURB-A tem como objetivo promover a regularização fundiária dessas áreas, de forma a conciliar a ocupação urbana com a proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais. A regularização fundiária nessas áreas é importante para a promoção da sustentabilidade urbana, para a redução do déficit habitacional e para a proteção

---

<sup>57</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, **Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana número 13.465/2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 18 jan. 2023.).

do meio ambiente. Entre as principais características da REURB-A, destacam-se a exigência de regularização ambiental das áreas, a participação dos moradores no processo de regularização, a concessão de títulos de propriedade ou de concessão de uso aos ocupantes, a isenção ou a redução de taxas e tributos, entre outras.

Com isso, o Poder Público, mediante o reconhecimento jurídico de áreas ocupadas clandestinamente ou de maneira precária, atribui valoração de direito social, evidenciado na prática, para a regularização fundiária urbana. Porém, é necessário que ocorra a definição destas áreas, o que vem exposto no artigo 11 da Lei nº 13.465/2017,

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

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

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

IV – demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, com o fim de realizar a averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V – Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, por meio do qual é reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb e são identificados seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse;

VII – legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII – ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais”.

Após a devida identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, a Lei de Regularização Fundiária prevê a sua organização e, conseqüentemente, a prestação de serviços públicos essenciais que, até então, por conta da irregularidade das condições da área, não eram prestados. Tal ação visa a melhoria das condições de vida e habitabilidade do local, uma vez que regulariza o fornecimento de água, energia elétrica, transporte, coleta de lixo, dentre outros.

Realizada a reestruturação pública do local, o mesmo estará apto a receber a população de baixa renda, sendo garantida, pelo poder público, a sua permanência nestes locais a fim de ampliar o acesso à terra urbanizada e, agora, juridicamente formalizada e reconhecida.

Assim, com estas ações o poder público busca garantir o direito social à moradia, garantir a efetivação da função social da propriedade, ordenar o desenvolvimento das cidades, garantindo, desta maneira, o bem-estar de seus habitantes, além de concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo.

O direito social à moradia, há pouco tempo, teve o seu devido reconhecimento pela Constituição Federal e, por conta disto, ainda enfrenta problemas que, de maneira efetiva, assegurem a sua garantia, conforme se vislumbra nas palavras de Aith<sup>58</sup>,

Os Direitos individuais possuem muito mais respaldo jurídico e garantias judiciais efetivas do que os direitos sociais. Enquanto existem instrumentos como o Habeas Corpus, Mandado de Segurança, o princípio da legalidade, entre outros, destinados à garantia do cidadão contra arbitrariedades estatais, verificamos a absoluta falta de instrumentos e garantias jurídicas que protejam, com a mesma

---

<sup>58</sup> AITH, Fernando Abujamra. O Direito à Moradia nos Sistemas Nacional e Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, tese apresentada no **1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos**, no Grupo de Trabalho: "Moradia, Educação e Saúde: Papel do Estado (essencial ou residual)?", realizado na Pontifícia Universidade Católica-SP, dez. 1999.

eficácia, os direitos sociais, culturais e econômicos. Enquanto os direitos civis e políticos exigem, basicamente, uma abstenção por parte do Estado, os direitos sociais exigem uma ação efetiva do Estado.

É indiscutível que qualquer norma constitucional possui eficácia jurídica, vez que tudo aquilo que for contra a mesma será revogado por incompatibilidade jurídico-normativa. No entanto, a norma social constitucional pode não alcançar a efetividade necessária na prática, pois, no Brasil, o direito social à moradia visa orientar o poder público para que políticas públicas sejam implementadas com o intuito de assegurar a efetividade deste “novo direito”.

Este direito social, tão caro aos mais necessitados, por vezes é vilipendiado destes sujeitos de direitos pertencentes a tão fraca realidade social e, conforme aduz Piovesan<sup>59</sup>,

[...] a violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção.

Portanto, no Brasil, mesmo que tardiamente – uma vez que se passaram quase doze anos para que o direito social à moradia fosse reconhecido e garantido pela Constituição Federal – há uma movimentação positiva, por parte do poder público, no intuito de se garantir e, concretamente, efetivar o direito à moradia, uma vez que as camadas sociais menos favorecidas são beneficiárias de uma política pública, de cunho social, que visa a efetivação da obtenção de um lar.

É notório que muitas ações devem ser realizadas, principalmente na facilidade de acesso ao processo de regularização, bem como na divulgação ampla desta política pública aos que mais podem se beneficiar, contudo, há uma luz no fim do túnel e o direito à moradia, que atua no pleno desenvolvimento social e até mesmo econômico dos indivíduos está em um patamar de garantia, tanto na esfera constitucional, quanto na esfera infraconstitucional e, principalmente, é atribuído e garantido pelo poder público. Porém, como já visto,

---

<sup>59</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 200.

as ações positivas de garantia ao direito de moradia podem ser efetivadas mediante a atuação dos serviços notariais e registrais, conforme será exposto no próximo item.

## **2.2 O papel dos serviços notariais e registrais na efetivação da regularização fundiária no Brasil**

Os serviços notariais e registrais desempenham um papel fundamental na efetivação da regularização fundiária no Brasil. Eles são responsáveis por formalizar a transferência da propriedade dos imóveis para os seus ocupantes e garantir a segurança jurídica dos negócios imobiliários e, ainda, são responsáveis por receber e processar as demandas de regularização fundiária apresentadas pelos ocupantes dos imóveis. Para tanto, realizam uma série de procedimentos para verificar a propriedade do imóvel, a regularidade da documentação e a existência de ônus e gravames.

Uma vez verificada a regularidade da documentação, os serviços notariais e registrais formalizam a transferência da propriedade dos imóveis para os seus ocupantes, registrando as mudanças na matrícula do imóvel. Isso garante a segurança jurídica dos negócios imobiliários e permite aos ocupantes dos imóveis acessar serviços públicos, como água, luz, transporte, saúde e educação.

Além disso, os serviços notariais e registrais também podem atuar na mediação de conflitos, na resolução de pendências documentais e na orientação jurídica aos ocupantes dos imóveis durante o processo de regularização fundiária.

Assim, os serviços notariais e registrais desempenham um papel crucial na efetivação da regularização fundiária no Brasil, contribuindo para a segurança jurídica, a legalidade e a justiça social na distribuição de terras e moradias.

Outra importante característica dos serviços registrais de imóveis, no Brasil, se refere a atuação dos mesmos de forma a identificar o titular (verificando sua documentação e qualificando-o), delimitar a extensão jurídica que a transação irá atingir (a fim de resguardar o direito alheio, inclusive), referir os ônus que recairão sobre a propriedade que se pretende transferir onerosamente,

ou seja, são responsáveis pela observação de todas as condições legais para uma correta e efetiva transferência dos imóveis objetos dos negócios privados a que são destinados.

Existe uma grande discussão, inclusive implementada pela mídia, de que cartórios são burocráticos e responsáveis pelo alto custo-Brasil com críticas ao modelo brasileiro de registro imobiliário, o qual – segundo as referidas críticas –, aumentam o custo de transações envolvendo propriedades imobiliárias. Entretanto, por apego ao debate e a fim de rapidamente referir sobre as transações onerosas realizadas pelos cartórios, é de expor que há um desconhecimento acerca de como se dá a efetivação dos custos destas transações, pois, via cartório de registro, os mesmos são diminuídos em função da segurança jurídica decorrente do princípio da concentração na matrícula registral e consequente publicização de informações necessárias destes atos.

A previsão legal, mediante norma de eficácia limitada – uma vez que necessita de lei infraconstitucional para a sua regulamentação e efetividade – para o funcionamento dos serviços notariais e de cartórios de registro de imóveis, é feita de maneira delegada, uma vez que vem prevista e exposta claramente no artigo 236<sup>60</sup> da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, se vislumbra a opção do sistema jurídico brasileiro em otimizar<sup>61</sup> negociações privadas, por meio da delegação, com a diminuição dos custos de informação e negociações privadas, que buscam a forma definida em lei para a transmissão de direitos como prevenção de falhas de mercado.

---

<sup>60</sup> Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (Regulamento)

§ 1º 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.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (Regulamento)

§ 3º 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. (BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 12 dez. 2022.).

<sup>61</sup> **Dicionário Online de Português:** Ocasionar circunstâncias mais proveitosas para; retirar o que há de melhor em; aprimorar, melhorar: otimizar o desenvolvimento do produto; otimizar as condições de trabalho. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/otimizar/>. Acesso em 12 mar. 2023.

Quanto ao que vem a ser o conceito de falha de mercado, importante destacar que a mesma ocorre quando um mercado não consegue alocar eficientemente os recursos ou não produz um resultado desejável do ponto de vista da sociedade como um todo. Essas falhas podem surgir devido a várias razões, incluindo assimetria de informações, externalidades, poder de mercado imperfeito ou falta de concorrência, bens públicos e problemas de coordenação.

A assimetria de informações ocorre quando uma das partes envolvidas em uma transação possui mais informações do que a outra. Isso pode resultar em decisões ineficientes ou injustas, já que uma das partes pode tirar vantagem da falta de informação da outra.

As externalidades ocorrem quando as ações de um agente econômico afetam indiretamente outros agentes, de maneira positiva ou negativa, sem que haja uma compensação adequada. Por exemplo, a poluição causada por uma fábrica pode afetar negativamente a qualidade do ar e a saúde das pessoas ao redor, sem que a fábrica arque com os custos totais desses impactos.

O poder de mercado imperfeito ocorre quando uma empresa ou um grupo restrito de empresas possui uma posição dominante no mercado, o que lhes permite influenciar os preços e restringir a concorrência. Isso pode levar a preços mais altos e menor quantidade de produção do que seria observado em um mercado competitivo.

Os bens públicos são caracterizados pela não rivalidade no consumo e pela impossibilidade de exclusão. Isso significa que uma vez que um bem público é fornecido, não é possível excluir as pessoas de seu consumo, e o consumo de uma pessoa não reduz a disponibilidade do bem para outras pessoas. Devido a essas características, os bens públicos tendem a ser subfornecidos pelo mercado, pois não há incentivo para que os indivíduos paguem por eles voluntariamente.

Os problemas de coordenação podem surgir quando várias partes precisam cooperar para alcançar um resultado desejável, mas não têm incentivos suficientes para fazê-lo. Isso pode levar a resultados ineficientes ou à ausência de produção de um bem ou serviço.

As falhas de mercado destacam a necessidade de intervenção governamental, seja através de regulamentações, impostos, subsídios ou provisão direta de bens e serviços, a fim de corrigir as ineficiências e garantir que os recursos sejam alocados de forma mais eficiente e equitativa.

Os cartórios de registro de imóveis podem diminuir os custos com a busca por parceiros com o conhecimento real do proprietário e diminuir a assimetria de informações sobre os bens negociados através da concentração de informações sobre imóveis nas respectivas matrículas assumindo, assim, importante função econômica na busca da redução dos custos transacionais com alto impacto no sistema jurídico pátrio, demonstrando que, no tocante ao levantamento de informações acerca dos custos relativos das diferentes opções se mostra um ato de grande valia, de acordo com as palavras de Mackaay e Rousseau<sup>62</sup>,

O que fazer quando os custos de transação se convertem em importantes impedimentos aos acordos que prometeriam ganhos de eficiência? Para fazer boas escolhas de política legislativa, é preciso ter informações sobre o custo relativo das diferentes opções. Ora, na realidade tais informações são custosas. Em caso de custos de transação significativos, enfrentam-se duas fontes de custos: de um lado, o custo da ineficiência resultante da má alocação dos direitos e, de outro, o custo de gerar e recolher informações necessárias para determinar a melhor atribuição de direitos e escapar de tal ineficiência. Estes custos variam em sentido oposto em função da amplitude das informações que devem ser obtidas. A opção teoricamente melhor é minimizar os dois custos. Na prática, tais custos não são fáceis de quantificar e, portanto, não será fácil determinar o ponto ótimo.

Conforme os autores supracitados, o levantamento de informações prévias acerca da redução dos custos de transação é primordial, porém, existe uma grande dificuldade quando da realização da busca pelas mesmas, contudo, essa barreira já foi superada, há muito tempo, pelo serviço registral de imóvel brasileiro, pois há uma concentração de dados sobre uma vasta infinidade de imóveis em cada comarca, sendo que a busca e pesquisa destes se torna menos complexa, justamente por conta desta centralização de informações em cada cartório.

---

<sup>62</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 216.

Acerca dos custos de transação, se faz necessária uma breve exposição acerca do fundador deste conceito econômico, Ronald Coase, o qual apresentou o teorema, no trabalho intitulado “O problema do custo social”, em 1960, onde referiu que a introdução dos custos de produção, em uma análise econômica, acaba por determinar as formas de organização e, ainda, como se comportarão as instituições do ambiente social, de maneira que esta inserção vai acabar demonstrando o significativo valor do direito para se obter resultados econômicos positivos.

O referido teorema, em outras palavras, significa que se agentes afetados por externalidades puderem negociar, sem a incidência dos custos de transação, a partir de direitos de propriedade bem definidos, normalmente pelo Estado, poderão negociar e chegar a um acordo em que as perdas de bem-estar das externalidades serão internalizadas.

Dentro, ainda, da conceituação explicitada no teorema de Coase, importante demonstrar que a ideia de externalidades se refere aos efeitos sociais, econômicos e ambientais indiretamente causados pela venda e/ou doação de um produto ou serviço, sendo assim consideradas, como os efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade.

As externalidades podem ser negativas ou positivas. A primeira ocorre quando a ação de uma parte beneficia a outra, ao passo que a segunda se evidencia quando a ação da parte impõe custos a outra. Um exemplo típico de externalidade negativa é a da fábrica que polui o ar, afetando a comunidade próxima.

Contudo, na presente pesquisa, se busca analisar as externalidades positivas, promovidas pelo sistema registral imobiliário brasileiro, nos custos de transação da circulação da propriedade imóvel, em função da segurança decorrente da lógica do sistema de concentração e publicização de informações necessárias a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre bens imóveis privados.

A ocorrência dos atos acima explicitados se mostra como fatores preponderantes para a incidência de um reflexo econômico no ordenamento jurídico brasileiro, o qual busca a otimização das negociações privadas e, por via de consequência, acaba diminuindo os custos de transação a partir do cumprimento de contratos levados ao registro de imóveis.

Dessa forma, Coase acaba por demonstrar uma premente aproximação entre economia e o direito – especialmente a área civil -, conforme as palavras de Mackaay e Rousseau<sup>63</sup>,

Quando formulado, em 1960, o teorema teve o efeito de uma bomba, levando a crer que, mediante a solução do problema das externalidades, o conteúdo do direito seria indiferente. Vista de perto, a fórmula era mais sutil: sendo possível concluir acordos sem custos, as externalidades seriam resolvidas pela mera interação das partes, sem necessidade de intervenção do Estado afora o estabelecimento de regras de propriedade indicativas dos titulares de umas e outras e das instituições para que sejam respeitadas. Se os acordos forem custosos, a atribuição de direitos e as regras de responsabilidade ganham importância. O teorema de Coase estabelece claro ponto de contato entre a economia e o direito civil de propriedade, responsabilidade e contratos. Parece, agora, uma excelente proposta.

Mas, afinal, em que momento o direito brasileiro, visto como o conjunto normativo em vigência, reclama para si este poder de interferência nas transações referentes à transmissão da propriedade privada?

A resposta, embora aparentemente simples, exige uma reflexão acerca do ordenamento jurídico pátrio e sua interação com os cartórios de registro de imóveis. Isto, porque, o Estado – através do direito -, obtém a redução dos custos de transação nas transmissões de propriedades privadas no momento que se vale da segurança e da publicização dos atos e informações dos cartórios, necessários para a efetividade destas transações. Assim, se está diante de um processo com alto impacto de eficiência econômica, o qual é resultado de um conjunto normativo que acaba se beneficiando dos cartórios de registro de imóveis, utilizando os mesmos como importante ferramenta para a concretização das transações de transmissão da propriedade.

---

<sup>63</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 198.

Insta salientar que tanto a aquisição quanto a venda ou regularização de propriedades e, ainda, a segurança de ser proprietário de um imóvel privado e ter a certeza que o Estado irá assegurar a manutenção desta propriedade, sem a interferência de terceiros que possam vir a esbulhar este patrimônio, faz com que seja demonstrada a existência de uma segurança jurídica e, assim, se verifica que o Estado, o qual havia rejeitado a interferência nas relações privadas, acabou por retornar sua participação em contratos deste tipo através do direito.

É, justamente, neste aspecto que Vera<sup>64</sup>, apresenta uma dimensão da participação estatal nas relações privadas, quando afirma que “[...] à luz dos custos de transação de Coase, existe a evidente necessidade de o Estado proteger e assegurar direito de propriedade.”.

Assim, se denota a imperiosa necessidade de o Estado, quando da incidência de relações privadas, garantir uma eficácia jurídica de maneira célere – o que se sabe ser impossível por conta da burocratização da inflada máquina pública -, e, ainda, ocorrer a efetividade da segurança jurídica para estes negócios (denominados por Coase como transações). Dessa forma, o Estado precisa se valer do serviço registral, previsto na Constituição Federal de 1988 como serviço público, a fim de se obter a rapidez exigida em um mundo que se apresenta cada vez mais complexo e imediatista e, ainda, garantir a segurança jurídica destas transações.

Com seu sistema registral de publicidade *erga omnes* o ordenamento jurídico brasileiro tem nos registros de imóveis uma opção para a diminuição dos custos de transação no que se refere a alta circulação da titularidade da propriedade privada e da realização e garantia de direitos inerentes à mesma. Contudo a sociedade reclama uma menor intervenção do Estado – leia-se extinção dos cartórios - a fim de desburocratizar as relações privadas e, por conta do desconhecimento sobre a forma como o sistema registral atua, acaba por ocorrer uma ideia distorcida da melhor solução.

---

<sup>64</sup> VERA, Flávia Santinoni. A análise econômica da propriedade. In TIMM, Luciano Benetti. (Coord.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 205

Nesse ponto, é de se destacar o entendimento de Dip<sup>65</sup> acerca da segurança jurídica evidenciada pelas ações dos registros imobiliários no Brasil,

A certeza relativa do registro é a “certeza da segurança”, quer dizer, não é a certeza gnosiológica ou sólida adesão mental a um dado conhecimento, mas, isto sim, a repercussão subjetiva, pessoal e comunitária, de que o registro custodia situações jurídicas e não permitirá vicissitudes que as prejudique, salvo com o consentimento de seus beneficiários inscritos ou mediante processos regulares com sua vocação e possível defesa. Não se saberia mitigar a importância desta função defensiva: o registrador, ao ser custódio de “seus” registros, é a sentinela dos direitos de toda a comunidade; ao guardar, no registro predial, a inscrição jurídica da propriedade imobiliária, o registrador é também, com isto, um zeloso militante do bem comum, um defensor das liberdades pessoais concretas.

Uma forma, bastante eficaz, que aponta para uma redução dos custos transacionais diz respeito a simplificação – e não a extinção – dos cartórios de registro de imóveis, como exemplo, se destaca a já citada Lei número 13.465 de 2017, que aduz sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural.

Como anteriormente citado, a referida norma traça formas simplificadas de se proporcionar a titulação aos ocupantes dos imóveis, o que, além de permitir a resolução de parte das questões fundiárias urbanas, acaba resultando em considerável valorização econômica para imóveis regularizados, com proteção de direitos de propriedade e acesso aos benefícios de crédito proporcionados aqueles que podem vir a contratar com garantias reais.

É a realização da função social da propriedade, com reflexos sobre a economia, ao propiciar alternativas para a regularização de bairros inteiros nas cidades e, aliado a isto, se tem a figura dos cartórios extrajudiciais, os quais acabam sendo o braço que informa o Estado de situações que ele precisa controlar, com opções eficazes, segurança jurídica e custos reduzidos, ou até mesmo nenhum custo, como é o caso da REURB-S, onde profissionais do direito cuidam de interesses da Administração Pública.

---

<sup>65</sup> DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Tomo I. Descalvado, SP: PrimVs, 2017. p. 38-39.

Com a finalidade de desempenhar com eficácia e eficiência a atividade registral e notarial, o registrador e o tabelião contam com independência, conforme preceitua Richter<sup>66</sup>,

Para que o exercício da função qualificadora possa ser cumprida é imprescindível que o notário e o registrador tenham liberdade decisória, sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica, burocrática e corporativa. O condicionamento ao qual os notários e registradores estão sujeitos é a ordem jurídica. Neste sentido é elogiável a adoção do princípio da delegação no exercício da função notarial e registral. Isso permite que notários e registradores possam exercer de forma autônoma, nos limites que a ordem jurídica lhes impõe, este *munus* público. O notário e o registrador possuem uma função social importante, na medida em que atuam prevenindo conflitos, procurando viabilizar ou constituir direitos de maneira eficaz e segura.

O registrador de imóveis, por ser um profissional do Direito responsável por realizar o registro de transações imobiliárias em cartórios de registro de imóveis, conforme determinado pela legislação brasileira, possui atribuições específicas, as quais incluem:

Registrar os documentos que comprovam a transferência de propriedade de um imóvel, tais como escrituras, contratos de compra e venda, hipotecas, entre outros;

Manter atualizado o cadastro imobiliário, registrando as alterações ocorridas na propriedade, tais como mudança de proprietário, alteração de características do imóvel, entre outras;

Expedir certidões de registro de imóveis, que são documentos que comprovam a situação jurídica do imóvel, ou seja, se existe algum ônus ou gravame que possa afetar a propriedade do imóvel;

Orientar e prestar informações aos proprietários e aos interessados em registrar um imóvel sobre os procedimentos necessários para a realização do registro;

---

<sup>66</sup> RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In **Introdução ao direito notarial e registral**. coordenação Ricardo Dip. – Porto Alegre : IRIB : Fabris, 2004, p. 193

Fazer cumprir as determinações legais relacionadas ao registro de imóveis, tais como a exigência de documentação completa e a análise da legalidade dos documentos apresentados;

Realizar a matrícula do imóvel, que é um registro detalhado que contém todas as informações sobre a propriedade, como sua localização, características, proprietários anteriores, entre outros;

Garantir a segurança jurídica das transações imobiliárias registradas, certificando-se de que todas as informações estão corretas e de que o registro foi realizado de acordo com a legislação vigente, dentre outras.

Sendo assim, o referido profissional deve agir sempre com a observação do dever de prudência o qual, após firmado um juízo de consciência, autoriza o registro ou a averbação, conforme o caso em questão.

Dip<sup>67</sup>, mais uma vez de forma brilhante, discorre sobre o tema referente à prudência do registrador de imóveis:

O que se pode nomear “prudência registral” (na medida em que seja uma das espécies da prudência jurídica) atrai uma complexa congregação cognoscitiva, desde um conhecimento de caráter universal, que diz respeito aos princípios e às leis da conduta (entre elas, as regras humanas determinativas, que são condicionantes externos e variáveis para a ação) até um conhecimento de natureza particular, que concerne às circunstâncias do caso objeto (é dizer, da ação a que se visa). Este último conhecimento, o do singular, é próprio da cogitativa humana ou *ratio particularis* (trata-se de um sentido interno que, sob o influxo do entendimento, capta os entes e os valores particulares).

Em que pese as particularidades do sistema registral brasileiro, onde, como já dito, há setores da sociedade que defendem a extinção do modelo atual por conta do alto custo-Brasil gerado pelos registros – o que, se discorda veementemente na presente pesquisa -, há que se mencionar que o sistema registral pátrio é, diversas vezes, mais eficaz e seguro do que o modelo norte-americano, por exemplo.

O direito estadunidense, como qualquer Estado com singularidades culturais e formativas, possui especificidades no seu sistema normativo e, é

---

<sup>67</sup> DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Tomo I. Descalvado, SP: PrimVs, 2017. p. 132.

justamente no que tange à transmissão da propriedade que o referido modelo apresenta incoerências e mitigação de segurança jurídica.

Conforme pontua Kratovil<sup>68</sup>, nos Estados Unidos da América, cada estado possui soberania e legitimidade, e cada um as utiliza, para escrever sua própria Constituição, suas leis e jurisprudências.

Assim, diametralmente oposto ao que ocorre no Brasil, onde a legislação referente à transmissão de propriedade e ao sistema registral é previsto em lei federal, no sistema norte-americano não há uma uniformização normativa, tendo em vista que cada estado disciplina, de acordo com a sua forma e conveniência, como será realizado o registro de imóveis privados.

Este cenário fica bem claro nas palavras de Torres<sup>69</sup>,

Nos Estados Unidos, a publicidade registral possui a função declarativa no que diz respeito às mutações jurídico-reais, assim como, do ponto de vista da proteção dos terceiros, trata-se de um sistema de proteção fraca. Neste aspecto, admite-se que os direitos reais se constituam, transmitam ou se modifiquem à margem do Registro mediante a entrega do documento (chamado de *deed*) pelo transmitente ao adquirente. A mutação jurídico-real não depende do Registro para se concretizar, de forma que a inscrição no Registro Imobiliário configura-se apenas como condição de oportunidade perante certos e determinados terceiros.

Tal fato, acerca da simplicidade ou, até mesmo, inocência do sistema registral norte-americano, pôde ser observada em 2007, ano em que ocorreu a crise no setor hipotecário daquele país, causada por manipulações e fraudes de grandes companhias e bancos responsáveis pela renegociação das dívidas e créditos de hipoteca de propriedades privadas.

Na ocasião, títulos de créditos hipotecários foram renegociados em nome de devedores inexistentes cujos títulos, inexistentes, se apresentavam como vencidos no mercado. Assim, o colapso do sistema culminou com um grande calote de devedores e substancial desvalorização dos títulos reais, ocasionando a desintegração financeira do conhecido banco de investimentos Lehman Brothers, em 2008.

---

<sup>68</sup> KRATOVIL, Robert. **Real state law**. 6. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1974.

<sup>69</sup> TORRES, Marcelo Krug Fachin. O registro de imóveis norte americano: panorama geral. In **Transmissão da propriedade imóvel: uma análise comparada Brasil – Estados Unidos**. Leonardo Brandelli (Coord.) Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 41-42.

Dito colapso foi consequência de um sistema registral fraco, despreparado para as características do mercado financeiro globalizado da atualidade, que era inseguro e, em muitas vezes, inexistente.

De antemão já se verifica que o sistema registral norte-americano, país natalício de Ronald Coase, não deu ouvidos ao seu ilustre representante, pois apresentou, e ainda se mostra – em grande parte – com o mesmo sistema, um sistema de registro imobiliário totalmente desprendido de uma análise econômica e, somado ao fato de o Estado não interferir, de nenhuma forma nas transações privadas, experimentou o amargo gosto de uma bancarrota resultante de um despreparo jurídico, ocasionado pela imprevisibilidade de um mercado não regulado pelo direito.

O que fora exposto acima é confirmado por Zylberstajn e Sztajn<sup>70</sup>, quando referem que,

Se formos capazes de criar instituições que reduzam os custos de transação, definidos por Barzel como os custos de transferir, capturar e proteger os Direitos de Propriedade, então os indivíduos na sociedade se engajarão em transações para resolver os problemas alocativos desses direitos. O Estado tem o papel fundamental de garantir as instituições, dar-lhes segurança, criando as condições para o funcionamento dos mercados e outros arranjos institucionais.

Necessário referir que, para Coase, os custos de transação se referem aos valores que se fazem necessários para a realização da troca de bens ou, no caso do presente artigo, para a transmissão de bens entre particulares. Ademais, estes custos são exteriorizados através da informação relativa à intenção de venda (propaganda ou marketing), gastos com a negociação, emolumentos para a confecção e publicização da documentação que irá validar o negócio e, ainda, a imposição para que as partes cumpram o que fora acordado entre elas.

Os serviços registrais de imóveis, no Brasil, atuam de forma a identificar o titular (verificando sua documentação e qualificando-o), delimitar a extensão jurídica que a transação irá atingir (a fim de resguardar o direito alheio, inclusive), referir os ônus que recairão sobre a propriedade que se pretende transferir onerosamente, ou seja, são responsáveis pela observação de todas as

---

<sup>70</sup> ZYLBERSTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 6.

condições legais para uma correta e efetiva transferência dos imóveis objetos dos negócios privados a que são destinados.

Dentro, ainda, da conceituação explicitada no teorema de Coase, importante demonstrar que a ideia de externalidades se refere aos efeitos sociais, econômicos e ambientais indiretamente causados pela venda de um produto ou serviço, sendo assim consideradas, como os efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade.

As externalidades podem ser negativas ou positivas. A primeira ocorre quando a ação de uma parte beneficia a outra, ao passo que a segunda se evidencia quando a ação da parte impõe custos a outra. Um exemplo típico de externalidade negativa é a da fábrica que polui o ar, afetando a comunidade próxima.

Contudo, na presente pesquisa, se busca analisar as externalidades positivas, promovidas pelo sistema registral imobiliário brasileiro, nos custos de transação da circulação da propriedade imóvel, em função da segurança decorrente da lógica do sistema de concentração e publicização de informações necessárias a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre bens imóveis privados.

A ocorrência dos atos acima explicitados se mostra como fatores preponderantes para a incidência de um reflexo econômico no ordenamento jurídico brasileiro, o qual busca a otimização das negociações privadas e, por via de consequência, acaba diminuindo os custos de transação a partir do cumprimento de contratos levados ao registro de imóveis.

Existe uma grande discussão, inclusive implementada pela mídia, de que cartórios são burocráticos e responsáveis pelo alto custo-Brasil com críticas ao modelo brasileiro de registro imobiliário, o qual – segundo as referidas críticas -, aumentam o custo de transações envolvendo propriedades imobiliárias. Entretanto há um desconhecimento acerca de como se dá a efetivação dos custos destas transações, pois, via cartório de registro, os mesmos são diminuídos em função da segurança jurídica decorrente do princípio da

concentração na matrícula registral e conseqüente publicização de informações necessárias destes atos.

A previsão legal, mediante norma de eficácia limitada – uma vez que necessita de lei infraconstitucional para a sua regulamentação e efetividade – para o funcionamento dos serviços notariais e de cartórios de registro de imóveis, é feita de maneira delegada, uma vez que vem prevista e exposta claramente no artigo 236<sup>71</sup> da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, se vislumbra a opção do sistema jurídico brasileiro em otimizar negociações privadas, por meio da delegação, com a diminuição dos custos de informação e negociações privadas, que buscam a forma definida em lei para a transmissão de direitos como prevenção de falhas de mercado.

Os cartórios de registro de imóveis podem diminuir os custos com a busca por parceiros com o conhecimento real do proprietário e diminuir a assimetria de informações sobre os bens negociados através da concentração de informações sobre imóveis nas respectivas matrículas assumindo, assim, importante função econômica na busca da redução dos custos transacionais com alto impacto no sistema jurídico pátrio, demonstrando que, no tocante ao levantamento de informações acerca dos custos relativos das diferentes opções se mostra um ato de grande valia, de acordo com as palavras de Mackaay e Rousseau<sup>72</sup>,

O que fazer quando os custos de transação se convertem em importantes impedimentos aos acordos que prometeriam ganhos de eficiência? Para fazer boas escolhas de política legislativa, é preciso ter informações sobre o custo relativo das diferentes opções. Ora, na realidade tais informações são custosas. Em caso de custos de transação significativos, enfrentam-se duas fontes de custos: de um lado, o custo da ineficiência resultante da má alocação dos direitos e, de outro, o custo de gerar e recolher informações necessárias para

<sup>71</sup> Brasil. **Constituição Federal de 1988**. Planalto. Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (Regulamento)

§ 1º 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.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (Regulamento)

§ 3º 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.

<sup>72</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 216.

determinar a melhor atribuição de direitos e escapar de tal ineficiência. Estes custos variam em sentido oposto em função da amplitude das informações que devem ser obtidas. A opção teoricamente melhor é minimizar os dois custos. Na prática, tais custos não são fáceis de quantificar e, portanto, não será fácil determinar o ponto ótimo.

Conforme os autores supracitados, o levantamento de informações prévias acerca da redução dos custos de transação é primordial, porém, existe uma grande dificuldade quando da realização da busca pelas mesmas, contudo, esta barreira já foi superada, há muito tempo, pelo serviço registral de imóvel brasileiro, pois há uma concentração de dados sobre uma vasta infinidade de imóveis em cada comarca, sendo que a busca e pesquisa destes se torna menos complexa, justamente por conta desta centralização de informações em cada cartório.

Com seu sistema registral de publicidade *erga omnes* o ordenamento jurídico brasileiro tem nos registros de imóveis uma opção para a diminuição dos custos de transação no que se refere a alta circulação da titularidade da propriedade privada e da realização e garantia de direitos inerentes à mesma. Contudo a sociedade reclama uma menor intervenção do Estado – leia-se extinção dos cartórios - a fim de desburocratizar as relações privadas e, por conta do desconhecimento sobre a forma como o sistema registral atua, acaba por ocorrer uma ideia distorcida da melhor solução.

Uma forma, bastante eficaz, que aponta para uma redução dos custos transacionais diz respeito a simplificação – e não a extinção – dos cartórios de registro de imóveis, como exemplo, se destaca a Lei número 13.465 de 2017, a qual aduz sobre a Regularização Fundiária Urbana. A mesma traça formas simplificadas de se proporcionar a titulação aos ocupantes dos imóveis, o que, além de permitir a resolução de parte das questões fundiárias urbanas, acaba resultando em considerável valorização econômica para imóveis regularizados, com proteção de direitos de propriedade e acesso aos benefícios de crédito proporcionados aqueles que podem vir a contratar com garantias reais.

É a realização da função social da propriedade, com reflexos sobre a economia, ao propiciar alternativas para a regularização de bairros inteiros nas cidades e, aliado a isto, se tem a figura dos cartórios extrajudiciais, os quais acabam sendo o braço que informa o Estado de situações que ele precisa

controlar, com opções eficazes, segurança jurídica e custos reduzidos, ou até mesmo nenhum custo, como é o caso da REURB-S, onde profissionais do direito cuidam de interesses da Administração Pública.

Por conta de tudo que foi exposto acima, se demonstra a nítida importância desta simbiose entre economia e direito, ao passo que todo o operador do direito, a fim de se valer das regras mercadológicas que atingem uma transação imobiliária – foco do presente estudo – deve possuir conhecimento sobre a análise econômica do direito. Contudo, este fato não deve possuir elevado grau de importância apenas para os indivíduos que atuam na esfera jurídica, é necessário que o estado, da mesma forma, esteja em sintonia com o mercado imobiliário a fim de evitar uma drástica afetação na economia de seu mercado, de acordo com o entendimento de Cooter e Ulen<sup>73</sup>,

[...] Muitas vezes, a análise econômica pressupõe como algo óbvio instituições jurídicas como a propriedade e o contrato, que afetam drasticamente a economia. Por exemplo, a ausência de propriedade segura e contratos confiáveis costumava paralisar a economia de alguns países da Europa oriental e do terceiro mundo. Uma parte importante dos planos de desenvolvimento econômico destes países é a instituição de regimes jurídicos previsíveis e estáveis. Outra ilustração: diferenças nas leis fazem com que os mercados de capitais estejam organizados de maneira muito distinta no Japão, na Alemanha e nos Estados Unidos, e esses traços diferenciais podem contribuir para produzir diferenças no desempenho econômico desses países.

Ainda, pelo fato de ocorrer a total ausência da incidência de princípios registrares, existentes em grande parte do globo, em especial os da publicidade e da presunção de veracidade, o modelo norte americano é criticado por muitos economistas e operadores do direito como sendo algo totalmente diverso de um sistema registral de propriedade privada.

Note que, pelo sistema norte-americano, a simples entrega do documento de propriedade do indivíduo A para o B, sem as formalidades previstas no direito brasileiro para o registro imobiliário, irá ter, como consequência, a retirada jurídica do imóvel, objeto do documento, do patrimônio de A e irá compor o de B. Contudo, se mesmo após a entrega do imóvel de A para B, o sujeito A vende

---

<sup>73</sup> COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 33.

novamente o imóvel para um terceiro C, o registro da venda anterior não estaria gravado no competente registro imobiliário por pura imprevisão legal e, nas palavras de Miranda<sup>74</sup>,

Evidentemente, a aplicação pura desse modelo levaria a injustiças intoleráveis, e levaria à criação de um nível de insegurança que diminuiria em muito as vantagens do tráfego jurídico imobiliário. Retirar ao terceiro que não conhecia e não poderia conhecer a situação pretérita do direito sobre o bem que adquiriu é injusto, e retirar-lhe ao *versus dominus* tampouco é uma situação adequada. Para restringir as consequências da aplicação estrita dessa regra, o sistema jurídico entende ser necessário que exista possibilidade de que o segundo adquirente tenha conhecimento quanto à transação anterior.

Cabe referir, ainda, que nos Estados Unidos da América, os cartórios de registros de imóveis são apenas agências, sem complexidade alguma, que acabam por recolher as declarações preenchidas em simples formulários disponíveis em agências do equivalente aos correios e na internet, não existindo previsão alguma acerca da conferência dos dados ali inseridos e das informações prestadas.

Por outro lado, como já referido, o sistema registral brasileiro prevê a segurança jurídica e eleva a preocupação com os dados referentes à transmissão imobiliária e, nas palavras de Rodrigues<sup>75</sup>,

O Brasil adotou e aperfeiçoou o sistema do notariado latino, presente em cerca de 80 diferentes países, o que corresponde a 60% da população mundial. Há uma preocupação maior com a segurança jurídica e uma gama enorme de questões - germes de demandas futuras -, são resolvidas preventivamente. As vantagens são enormes, em que pese pouco divulgadas. O custo com o Judiciário é sete vezes menor - em média, 0,5% do PIB -, contra 3,6% nos países que optaram pelo sistema anglosaxão (EUA, Grã-Bretanha e ex-colônias). Nestes últimos, cerca de 30% dos instrumentos notariais são objeto de procedimentos judiciais, contra apenas 0,05% nos países do notariado latino. Segundo a ONU, a salvação do Haiti está em disciplinar o registro imobiliário - até hoje inexistente - e o modelo brasileiro foi escolhido a fim de ser implantado naquele país que, por razões

---

<sup>74</sup> MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de. Os registros de imóveis norte americano e brasileiro: análise comparativa dos custos da transação. In **Transmissão da propriedade imóvel**: uma análise comparada Brasil – Estados Unidos. Leonardo Brandelli (Coord.) Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 69.

<sup>75</sup> RODRIGUES, Marcelo Guimarães. A crise das hipotecas podres e o registro de imóveis. In **Migalhas Jurídicas**. 13 out. 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/143120/a-crise-das-hipotecas-podres-e-o-registro-de-imoveis>. Acesso em 13 jan. 2023.

históricas, e não por coincidência, permanece em construção. Não é à toa que justamente a China, país-continente onde aparentemente não há ingênuos, iminente superpotência, está desenvolvendo estudos de forma a adotar o mesmo sistema que o nosso.

Ademais, o sistema de Registro de Imóveis no Brasil obedece a Lei número 6.015, de 1973, a qual prevê princípios importantes para a revelação de informações sobre os direitos constituídos sendo entre eles está a unitariedade da matrícula, que possibilita conhecer em uma única certidão detalhes sobre o objeto da negociação, o princípio da publicidade, onde qualquer pessoa pode saber quem é o proprietário de determinado imóvel que se deseja negociar e eventuais garantias pretéritas às quais o imóvel se preste. Ainda, o princípio da prioridade, também presente no sistema registral brasileiro, tem o fito de garantir a ordem cronológica para as precedências de direito, bem como o princípio da fé pública que, embora não haja presunção *juris et de jure* quanto ao direito registrado, garante a segurança no negócio jurídico com a responsabilidade do registrador.

Com isso, já se pode verificar que o modelo adotado pelo sistema registral imobiliário norte-americano é revestido de irresponsabilidade, por parte dos indivíduos responsáveis pelas agências de registro e, ainda, se mostra eivado de insegurança jurídica.

Já no Brasil, com a positivação do princípio da concentração dos atos na matrícula do imóvel, com a edição da Lei número 13.097<sup>76</sup>, de 2015, que determinou a completa adequação dos credores aos termos do art. 54, parágrafo único, que prevê que “não poderão ser opostas situações jurídicas não constante na matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel”. Esse princípio evitou a necessidade complementar de busca em instâncias diversas da Justiça Federal, trabalhista e local, de forma a afastar eventual alegação de fraude a execução. Com princípio da concentração de diminuiu os custos da transação impulsionando novos negócios.

---

<sup>76</sup> BRASIL. **Lei número 13.097/2015**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm). Acesso em 15 jan. 2023.

Quanto ao arcabouço legislativo brasileiro, acerca do tema do registro imobiliário, importante destacar que não há previsão somente na Lei Maior, haja vista que o próprio Código Civil de 2002, o qual regula em muito a convivência harmoniosa da sociedade, traz em seu artigo 1227<sup>77</sup> a previsão referente a obrigatoriedade da efetivação do registro imobiliário para se perfectibilizar com o devido registro cartorário.

Nesse sentido, levando-se em conta o ordenamento jurídico brasileiro, o ingresso da negociação na tábula registral apresenta vantagens econômicas significativas às partes, quando se compara à situação de negócios informais, como no caso estadunidense, onde ocorre um grande número de conflitos judiciais envolvendo questões possessórias comparadas ao número de ações judiciais relativas a negociações de imóveis devidamente registradas.

Dessa forma, o registro de imóveis passa a ser uma importante ferramenta estatal na busca da dignidade da pessoa humana e na garantia do direito à moradia, pois com o registro há agregação de valor ao imóvel, que poderá ser objeto de crédito, permitindo que ocorram novas transações sobre o mesmo imóvel, gerando novos benefícios. Caso o contrato, por exemplo, de compra e venda não for registrado ficará na informalidade e corre o risco de uma constrição recair sobre o direito do adquirente, por ainda figurar em nome de terceiros no fôlio real.

Na hipótese acima, seria necessário manejar ações de embargos de terceiros para garantir o seu direito, num processo custoso, que demanda provas e com risco de perda da ação. Por isso, os direitos reais registrados alcançam melhores preços de negociação.

Direitos reais bem definidos, em especial com sua concentração na matrícula do imóvel, como no caso brasileiro, reduzem os custos de judicialização. Se o patrimônio do devedor ficou, em parte, destinado a garantir a dívida contraída, tal informação deve ser pública e disponível de forma objetiva para qualquer interessado, em proteção ao credor e a terceiros de boa-fé.

---

<sup>77</sup> BRASIL. **Código Civil de 2002**. Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

A referida garantia, oponível a todos e com preferência sobre outros créditos, atua como instrumento de fomento à circulação de riquezas. Direitos de propriedade minimamente definidos são essenciais para o funcionamento do mais elementar sistema econômico. Então pelo princípio da concentração no nosso sistema registral todas as informações necessárias às transações relativas a direitos reais devem estar na matrícula do imóvel.

Com isso, se denota a necessidade de qualificação de títulos e documentos que adentrem no livro registral, sejam eles documentos particulares, escrituras públicas ou decisões judiciais. Para a verificação de continuidade na transmissão de direitos – mesmo daqueles imóveis que, antes de sua regularização fundiária, eram irregulares -, garantindo validade para a transação entabulada. Soma-se a isso tudo a responsabilidade civil do registrador de imóveis relativa à qualificação positiva de títulos que documentam atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis.

Um sistema normativo, como é o caso do Brasil, que promove segurança jurídica nas transações e regularizações fundiárias imobiliárias, promove eficiência econômica e, assim, busca minimizar desacordos e dificuldades de cooperação, os quais são dispendiosos para a sociedade e, assim, estrutura a lei com vistas à remoção dos impedimentos em acordos privados, proporciona uma segurança muito superior se comparado ao sistema norte-americano onde, como já demonstrado, experimentou um colapso total por conta da ineficiência de seu sistema registral.

Um sistema registral que seja corretamente previsto nas normas jurídicas de um país, como no caso do Brasil, garante não apenas uma segurança jurídica, mas, sobremaneira, previne irregularidades e pode se adequar a outras regras de convivência harmoniosa na sociedade, como, por exemplo, o respeito às regras ambientais e urbanísticas, conforme as palavras de Paiva<sup>78</sup>,

Para o desenvolvimento das cidades como hoje se vislumbra como ideal, com pleno respeito as regras ambientais e urbanísticas e pensando na sustentabilidade e nas futuras gerações (longe de

---

<sup>78</sup> PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização fundiária urbana**. Porto Alegre: Colégio Registral do RS, 2020. p. 8.

representar a realidade), necessariamente se exige, entre outras, uma mentalidade que procure efetivamente inibir novas irregularidades. Não é mais possível que haja desídia sobre este ponto fundamental, que é o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano.

O modelo estadunidense, onde o Estado que não interfere nem mesmo no conjunto normativo referente às transações imobiliárias, deixa claro que caberá aos particulares desenvolverem mecanismos de cumprimento para suas negociações e tais mecanismos possuem custos demasiadamente altos, refletindo na forma de ineficiência do mercado, como é o caso da difícil tarefa de comprar um imóvel onde não existe um sistema constitutivo de direitos de propriedade bem claros e pontuados no sistema normativo.

Assim, onde não há interferência alguma do Estado – inexistindo uma complacência entre economia e direito - se um determinado comprador diligente não contratar profissionais que o auxiliem a dimensionar os riscos, efetuar pesquisas, contratar seguros e redigir cláusulas contratuais que definam responsabilidades, as consequências podem ser desagradáveis ao novo proprietário. Sem incorrer nos custos complementares de contratação, é provável que a aquisição não ocorra. Com isso, se verifica que as consequências econômicas da adoção do sistema imobiliário brasileiro podem ser expressadas na forma de externalidades positivas, com benefícios para toda a sociedade.

Após ser demonstrada a relevância do papel dos serviços notariais, dos registradores e tabeliões no modelo registral brasileiro e, inclusive, ser demonstrado que o sistema pátrio é, de veras, superior e mais seguro que o modelo estadunidense, passa-se a realizar, no próximo capítulo, uma análise acerca dos consectários legais oriundos da nova lei de regularização fundiária e, ainda, um comparativo entre esta e a revogada norma.

### **3 – CONSECTÁRIOS LEGAIS PERTINENTES A MATÉRIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A promulgação da Lei número 13.465 – Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural -, em 06 de setembro de 2017, acabou por substituir, no que se refere às questões urbanas, a Lei número 11.977/2009 – Lei que dispõe sobre o

Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, inúmeras foram as alterações positivas que restaram desencadeadas pela nova norma posta em vigência, conforme será exposto neste capítulo.

### **3.1 A função social da propriedade nos Estatutos da Cidade, da Terra e na Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural**

Cumpra esclarecer, inicialmente, o que vem a ser o conceito de função social da propriedade, o qual, inicialmente foi fundamentado no Estado Liberal, que via na propriedade a existência de um direito absoluto e perpétuo. Contudo, pensamentos sociais, em especial advindos da igreja católica, buscaram uma reformulação deste ideal de exclusividade e, por volta da década de 1960, surgiu o conceito de função social da propriedade, conforme preceitua Di Pietro<sup>79</sup>,

A inspiração mais próxima do princípio é a doutrina social da Igreja, tal como exposta nas Encíclicas Mater et Magistra, do Papa João XXII, de 1961, e Centesimus Gennus, de 1991 do Papa João Paulo II, nas quais se associa a propriedade a uma função social, ou seja, à função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

Porém, a ideia de função social, vista como um todo, é anterior à fundamentação referente exclusivamente à propriedade, uma vez que, de acordo com Figueiredo<sup>80</sup>, foram Augusto Comte e León Duguit, os principais filósofos e doutrinadores a sustentar um conceito de função social o qual, mais tarde, veio a ser desenvolvido pelo filósofo Leon Duguit (1859-1928), inspirado no positivismo de Augusto Comte (1798-1857), para ser aplicado não somente à propriedade, mas também ao indivíduo. Sobre a gênese desse conceito, o referido autor assim destacou,

(...) Duguit sustenta que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível. O proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza, deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só

---

<sup>79</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 115.

<sup>80</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 70.

estarão protegidos se ele cultivar a terra ou não permitir a ruína de sua casa. Caso contrário, será legítima a intervenção dos governantes no sentido de obrigarem o cumprimento, do proprietário, de sua função social.

A função social da propriedade é um princípio constitucional no Brasil, estabelecido na Constituição Federal de 1988. Segundo esse princípio, a propriedade deve cumprir uma função social, ou seja, deve ser utilizada de forma a contribuir para o bem-estar da sociedade como um todo.

Essa ideia tem implicações importantes em diversas áreas, tais como a reforma agrária, a regularização fundiária, a proteção ambiental, a habitação e o planejamento urbano. Por exemplo, a Constituição estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social ao garantir o direito à moradia e à dignidade da pessoa humana.

O cumprimento da função social da propriedade pode ser exigido pelo Estado por meio de instrumentos como o imposto territorial rural, que pode ser progressivo de acordo com o tamanho e a finalidade da propriedade, e a desapropriação por interesse social, que permite a retirada de propriedades improdutivas ou que não estejam cumprindo sua função social.

Além disso, a função social da propriedade também pode ser promovida por meio de políticas públicas que visem a distribuição justa de terras, a regularização de assentamentos informais, a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Insta ressaltar que, conforme anteriormente apresentado, o direito à propriedade foi inserido no texto da Constituição Federal de 1988, assegurando, nos incisos XXIII e XXIV, do artigo 5º, a seguinte previsão,

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...]XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Inserida no mesmo texto constitucional há a previsão dos incisos II e III, do artigo 170, que assim refere,

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

[...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade;

Dessa forma, é possível afirmar que o direito à propriedade é sopesado, pela Constituição Federal de 1988, tanto na esfera individual quanto econômica, de forma que o proprietário terá o seu direito assegurado se, e somente se, cumprir com a função social da mesma. Em uma rápida analogia, toma-se como exemplo o fato de um determinado indivíduo possui cem hectares de campo e, contudo, não explorar agropecuariamente sua terra, ao passo que a propriedade será improdutiva e, via de consequência, o proprietário registral poderá vir a perder o imóvel.

O autor Bastos<sup>81</sup>, destaca,

No que diz respeito à propriedade urbana a Lei maior não é tão rica. Diz tão-somente que ela há de atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor. A primeira consequência que se extrai é que a propriedade urbana não está sujeita a uma modalidade qualquer de exigência feita em nome de uma teórica concepção de que seja função social do imóvel. Só são admitidas exigências que digam respeito à ordenação da cidade, e mais, é necessário ainda que se trate de exigência inserida no plano diretor. Consequentemente, há de se manter estreita consonância com a natureza deste, que, como o próprio § 1º explicita, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estatuto da Cidade<sup>82</sup>, Lei número 10.257/2001, é uma lei federal que estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, sendo que, uma das suas principais inovações é a introdução do conceito de função social da propriedade urbana, que regulamenta o capítulo da Constituição Federal que trata da política urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade urbana deve cumprir sua função social por meio de diversos instrumentos, como o plano diretor, o

---

<sup>81</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. A função social da propriedade. **Revista da procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. 1989, p. 21

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei número 10.257/2001 – Estatuto das Cidades**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.%20182%20e,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.%20182%20e,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei). Acesso em 14 dez. 2022.

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o imposto progressivo sobre imóveis urbanos e a outorga onerosa do direito de construir.

O critério da destinação de áreas urbanas ou de expansão urbana refere-se aos princípios e critérios utilizados para determinar como e onde serão estabelecidas novas áreas urbanas em uma cidade. Essa decisão é importante para o planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável de uma região.

Os critérios de destinação de áreas urbanas podem variar dependendo das políticas e regulamentos específicos adotados por cada cidade ou município. No entanto, geralmente envolvem considerações como:

**Zonamento:** Os planos diretores das cidades estabelecem zonas específicas para diferentes tipos de uso da terra, como áreas residenciais, comerciais, industriais e de serviços. Os critérios de destinação de áreas urbanas levarão em conta a necessidade de equilibrar essas diferentes zonas e determinar quais áreas são mais adequadas para expansão urbana.

**Infraestrutura existente:** A disponibilidade de infraestrutura básica, como sistemas de transporte, abastecimento de água, rede de esgoto, eletricidade e serviços públicos, é um fator importante a ser considerado. A expansão urbana deve levar em conta a capacidade da infraestrutura existente para atender às demandas das novas áreas urbanas.

**Acessibilidade:** A localização das áreas urbanas propostas deve levar em conta a acessibilidade aos principais centros de emprego, serviços e equipamentos públicos, como escolas, hospitais, parques e áreas de lazer. É importante garantir que as áreas de expansão sejam convenientes para os moradores e facilmente conectadas ao restante da cidade.

**Impacto ambiental:** Os critérios de destinação de áreas urbanas também devem levar em consideração as questões ambientais. Áreas sensíveis, como áreas de preservação ambiental, recursos hídricos, zonas de recarga de aquíferos ou áreas de risco, devem ser evitadas. Além disso, é importante considerar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como a incorporação de áreas verdes, sistemas de drenagem sustentável e planejamento para o crescimento resiliente.

Participação pública: A participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão é essencial para garantir que as necessidades e preocupações da comunidade sejam consideradas. A consulta pública, audiências e mecanismos de envolvimento dos cidadãos podem ajudar a garantir que os critérios de destinação de áreas urbanas reflitam os interesses e aspirações da população.

É importante ressaltar que a destinação de áreas urbanas ou de expansão urbana deve ser baseada em uma abordagem integrada, considerando diversos fatores sociais, econômicos e ambientais. O objetivo é alcançar um desenvolvimento urbano equilibrado, sustentável e que atenda às necessidades da população.

O plano diretor é um dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade e tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano, estabelecendo diretrizes e normas para a ocupação do solo e a utilização das propriedades. O plano diretor deve levar em consideração a função social da propriedade, buscando garantir o acesso à moradia adequada, o equilíbrio ambiental e a justiça social.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são instrumentos que permitem ao poder público exigir que os proprietários de imóveis urbanos utilizem adequadamente suas propriedades, sob pena de sanções como multas e até mesmo a desapropriação. Já a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é um instrumento que permite ao poder público adquirir imóveis urbanos que não estejam cumprindo sua função social, pagando ao proprietário com títulos da dívida pública que podem ser utilizados para quitação de tributos.

O imposto progressivo sobre imóveis urbanos é um instrumento que busca desestimular a manutenção de imóveis subutilizados ou vazios, uma vez que estabelece uma alíquota de imposto que aumenta conforme o imóvel não cumpre sua função social. Já a outorga onerosa do direito de construir é um instrumento que permite ao poder público negociar com os proprietários de imóveis urbanos o direito de construir além do limite estabelecido pelo plano diretor, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira, que pode ser utilizada em investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos.

De acordo com a referida norma, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, incluindo o uso adequado dos imóveis urbanos, a preservação do meio ambiente, a observância das normas de uso do solo e a promoção do bem-estar dos cidadãos.

Assim, a função social da propriedade no Estatuto da Cidade tem como objetivo assegurar que a propriedade urbana seja utilizada de forma adequada e sustentável, de acordo com o interesse coletivo e o direito à cidade.

Embora não sendo o foco da presente pesquisa, as questões atinentes à regularização de imóveis rurais, em especial no que diz respeito à função social da propriedade rural, merece uma breve análise, tendo em vista que será utilizada como parâmetro de comparação quanto aos fundamentos conceituais.

Assim, a função social da propriedade também é um princípio estabelecido no Estatuto da Terra, Lei Federal número 4.504/1964, que regulamenta a política agrícola e fundiária do país.

O Estatuto da Terra estabelece que a propriedade rural deve cumprir sua função social, sendo que a não observância desse princípio pode resultar em sanções, como a desapropriação da terra. A função social da propriedade rural pode ser cumprida de diversas formas, tais como:

Aproveitamento racional e adequado da terra, garantindo sua utilização em consonância com o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais;

Preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, garantindo a sua sustentabilidade a longo prazo;

Utilização da terra para a produção de alimentos, fibra, energia e outros bens que atendam às necessidades da sociedade;

Adoção de técnicas que promovam o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade dos produtos agrícolas;

Valorização do trabalhador rural e promoção de políticas que garantam a sua dignidade, saúde e segurança.

O Estatuto da Terra estabelece ainda diversos instrumentos para garantir a função social da propriedade rural, tais como a desapropriação para fins de reforma agrária, que permite ao Estado adquirir terras para fins de distribuição a

trabalhadores rurais sem-terra, e o cadastro de imóveis rurais, que tem como objetivo identificar a estrutura fundiária e orientar políticas públicas de desenvolvimento rural.

Além disso, o Estatuto da Terra estabelece mecanismos para garantir a proteção dos direitos dos trabalhadores rurais, como o direito à terra e à moradia, à saúde e à educação, bem como a proteção de suas condições de trabalho e dos direitos trabalhistas.

Importante referir que a Lei de Regularização Fundiária, lei federal número 13.465/2017, da mesma forma que as normas anteriormente citadas, prevê a função social da propriedade como um princípio essencial, sendo que estabelece normas para a regularização de assentamentos informais e a titulação de propriedades em áreas urbanas e rurais.

Estabelece, também, que a regularização de imóveis em desacordo com as previsões normativas e formalidade legais deve ser realizada de forma a garantir a função social da propriedade, isto é, a propriedade deve ser utilizada de maneira adequada para atender às necessidades da população e promover o desenvolvimento urbano e rural sustentável.

A lei estabelece que a regularização fundiária deve ser realizada de forma participativa, envolvendo a comunidade local e promovendo a integração dos assentamentos informais ao espaço urbano ou rural. Além disso, a lei prevê que a regularização fundiária deve respeitar a legislação ambiental e garantir a proteção de áreas de preservação permanente e de reservas legais.

A Lei de Regularização Fundiária estabelece ainda que a regularização fundiária deve promover a justiça social e a inclusão socioeconômica, garantindo o acesso à moradia adequada e aos serviços públicos essenciais. A lei prevê que a regularização fundiária deve ser realizada em áreas urbanas e rurais, incluindo assentamentos de reforma agrária, comunidades quilombolas e áreas ocupadas por populações tradicionais.

Ademais, estabelece mecanismos para garantir a regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda e que não apresentem riscos à segurança pública ou ambiental, como a possibilidade de concessão de títulos

de propriedade ou a utilização de instrumentos como a usucapião especial urbana e rural.

Diante das exposições acima referidas, se demonstra que há uma concatenação no que tange à preocupação normativa em relação à função social da propriedade insculpida nas três leis federais, assim, a seguir, se demonstrará quais são os consectários legais, pertinentes à matéria da regularização fundiária, que a lei em vigor estabelece para a regularização de assentamentos informais e a titulação de propriedades em áreas urbanas e rurais:

Regularização de imóveis e áreas ocupadas por populações de baixa renda: a lei estabelece que a regularização fundiária deve ser realizada em áreas urbanas e rurais ocupadas por populações de baixa renda e que não apresentem riscos à segurança pública ou ambiental, conforme previsões expostas na Lei de Regularização Fundiária<sup>83</sup>, em seus artigos 10, inciso III; 13, inciso I; 18, §1º; 86; Nesses casos, a lei prevê a possibilidade de concessão de títulos de propriedade ou a utilização de instrumentos como a usucapião especial urbana e rural;

---

<sup>83</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

[...]

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

[...]

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

[...]

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

[...]

Art. 86. As pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, para fins de moradia até 22 de dezembro de 2016, e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis, mediante apresentação da Certidão de Autorização de Transferência (CAT) expedida pela SPU, a transferência gratuita da propriedade do imóvel, desde que preencham os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 .

Participação da comunidade: estabelece que a regularização deve ser realizada de forma participativa, envolvendo a comunidade local e promovendo a integração dos assentamentos informais ao espaço urbano ou rural, a fim de que todos os interessados possam integrar a regularização do imóvel, conforme previsto no artigo 10, inciso XII<sup>84</sup>. Nesse sentido, a lei prevê a participação da comunidade no processo de regularização, de forma a garantir que as demandas e necessidades da população sejam contempladas.

Proteção do meio ambiente<sup>85</sup>: a lei prevê que a regularização fundiária deve respeitar a legislação ambiental e garantir a proteção de áreas de preservação permanente e de reservas legais, insculpido nos artigos 11, §2º e 12, §3º;

A justiça social refere-se ao conceito de equidade e igualdade na distribuição de oportunidades, recursos e benefícios na sociedade. Envolve a busca por um sistema social e econômico que promova a igualdade de direitos, tratamento justo e condições de vida dignas para todos os indivíduos. Há um reconhecimento de que as pessoas nascem em circunstâncias diferentes, com diferentes habilidades, recursos e privilégios e, assim, busca mitigar as

---

<sup>84</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

[...]

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

<sup>85</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

[...]

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

[...]

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

desigualdades resultantes dessas diferenças e garantir que todos tenham acesso a oportunidades e condições básicas para prosperar.

Além de igualdade de oportunidades, a justiça social envolve a preocupação com a igualdade de resultados, especialmente quando se trata de necessidades básicas, como moradia adequada, saúde, educação, segurança e emprego digno. Busca-se eliminar as disparidades socioeconômicas que impedem o pleno desenvolvimento e bem-estar das pessoas.

Já a inclusão socioeconômica refere-se ao processo de garantir que todos os indivíduos tenham acesso equitativo a oportunidades econômicas e sociais, independentemente de sua origem socioeconômica, raça, gênero, etnia ou qualquer outra característica pessoal. Envolve a criação de condições que permitam que todas as pessoas participem plenamente da vida econômica e social de uma sociedade.

A inclusão socioeconômica busca combater as desigualdades e as barreiras que impedem que certos grupos tenham acesso igualitário a recursos, serviços e oportunidades. Isso inclui aspectos como emprego, educação, moradia, saúde, serviços financeiros e participação na tomada de decisões.

Assim, há o estabelecimento de que a regularização fundiária deve promover a justiça social e a inclusão socioeconômica, garantindo o acesso à moradia adequada e aos serviços públicos essenciais. A justiça social é um princípio que visa a garantir a igualdade de oportunidades e o acesso aos direitos fundamentais, independentemente da condição socioeconômica, cultural, étnica ou de gênero. No contexto da regularização fundiária, a justiça social significa garantir o acesso à moradia adequada e aos serviços públicos essenciais, como água, energia elétrica, saneamento básico e transporte. A inclusão socioeconômica é um conceito que visa a promover a participação plena das pessoas na vida social e econômica, de forma a garantir o acesso aos recursos e oportunidades necessários para o desenvolvimento pessoal e coletivo. No contexto da regularização fundiária, a inclusão socioeconômica significa garantir que as pessoas que vivem em assentamentos informais tenham acesso a oportunidades de trabalho, educação e saúde, além de garantir o acesso aos serviços públicos essenciais. Além disso, a Lei de Regularização Fundiária

estabelece que a regularização deve ser realizada de forma a garantir a proteção dos direitos das pessoas que vivem em assentamentos informais, promovendo a inclusão socioeconômica e a melhoria das condições de vida dessas pessoas.

Regularização de áreas rurais: no que se refere à regularização de áreas rurais, a lei prevê que a regularização deve ser realizada de forma a garantir a função social da propriedade e promover a distribuição justa de terras, tendo como objetivo garantir o acesso à terra para as pessoas que vivem no campo, promovendo a justiça social e a inclusão socioeconômica. A regularização também pode contribuir para o aumento da produtividade e para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais. A norma estabelece que a regularização de áreas rurais deve ser realizada de forma participativa, envolvendo a comunidade local e promovendo a integração dos assentamentos informais ao espaço rural. Além disso, a lei prevê que a regularização deve ser realizada de forma a garantir a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade da atividade agropecuária. Para a regularização de áreas rurais, prevê a utilização de instrumentos como o cadastro de imóveis rurais, que tem como objetivo identificar a estrutura fundiária e orientar políticas públicas de desenvolvimento rural, prevendo, também, a possibilidade de utilização de instrumentos como a concessão de direito real de uso e a titulação de propriedades, desde que sejam respeitados os requisitos legais para a sua concessão. A regularização de áreas rurais é uma medida importante para garantir o acesso à terra e promover o desenvolvimento rural sustentável, contribuindo para a inclusão socioeconômica e para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais.

Esses consectários legais têm como objetivo garantir que a regularização fundiária seja realizada de forma a promover o desenvolvimento urbano e rural sustentável, a justiça social e a inclusão socioeconômica, respeitando a legislação ambiental e garantindo a função social da propriedade.

Além dos consectários legais acima expostos, a Lei de Regularização Fundiária, trouxe inovações normativas, tais como:

Simplificação do processo de regularização: a lei prevê a simplificação do processo de regularização fundiária, com a utilização de procedimentos mais

ágeis e a dispensa de alguns requisitos formais, desde que a regularização atenda aos critérios legais;

Regularização em áreas de preservação permanente: a lei estabeleceu normas para a regularização de imóveis situados em áreas de preservação permanente, desde que a ocupação tenha ocorrido até julho de 2008 e não apresente riscos ambientais;

Utilização de tecnologias digitais: a lei prevê a utilização de tecnologias digitais para a realização de vistorias e levantamentos topográficos (mediante a utilização de drones, gps e satélites), contribuindo para a redução dos custos e para a agilização do processo de regularização;

Regularização em áreas públicas: a lei estabeleceu normas para a regularização de imóveis situados em áreas públicas, desde que a ocupação tenha ocorrido até dezembro de 2016 e não apresente riscos à segurança pública ou ambiental.

Diante do que fora apresentado, até esse momento, é possível verificar que o legislador constitucional, assim como o infraconstitucional, se preocupou em garantir o direito de propriedade e à moradia, porém, dedicou atenção especial à função social da propriedade, quer seja ela rural ou urbana. Sendo assim, há relevância jurídica, com forte impacto na sociedade, no que tange à regularização fundiária urbana.

Contudo, resta um questionamento: Os mecanismos extrajudiciais e judiciais – em especial no que se refere a atuação dos cartórios de registro de imóveis no Brasil -, concernentes à regularização fundiária urbana, previstos na Lei nº 13.465/17, são capazes de garantir os requisitos mínimos para a obtenção de moradia digna consubstanciada na efetivação de políticas públicas voltadas para este fim? É, justamente, o que será explicitado no próximo item.

### **3.2 A atuação dos cartórios na busca de uma segurança jurídica em prol do direito à propriedade: proposta de efetivação de atuação com fins sociais**

Os cartórios de registro de imóveis são responsáveis pelo registro e averbação de documentos relacionados à propriedade de imóveis, garantindo a

segurança jurídica do direito à propriedade. Eles são responsáveis por realizar uma série de atividades que visam a garantir a legalidade e a validade dos atos relacionados à propriedade de imóveis. A seguir, estão algumas das principais atividades realizadas pelos cartórios de registro de imóveis:

**Registro de imóveis:** os cartórios realizam o registro de imóveis, que é um ato administrativo que garante a existência legal da propriedade. O registro é essencial para a proteção do direito à propriedade, uma vez que garante a segurança jurídica do negócio e a validade do título de propriedade;

**Inscrição no cadastro imobiliário:** os cartórios também são responsáveis pela inscrição dos imóveis no cadastro imobiliário, que é um registro público que contém informações sobre a propriedade, as características físicas e o valor venal dos imóveis;

**Lavratura de escrituras e outros documentos:** os cartórios também são responsáveis pela lavratura de escrituras de compra e venda, contratos de locação, hipotecas e outras transações relacionadas à propriedade. A realização dessas atividades garante a validade e a segurança dos negócios jurídicos, protegendo os direitos dos proprietários e de terceiros envolvidos na transação;

**Averbação de documentos:** os cartórios realizam a averbação de documentos que afetam a propriedade, como as matrículas atualizadas do imóvel, as mudanças de titularidade, as hipotecas e outros ônus e gravames que afetam o imóvel;

**Regularização fundiária:** os cartórios também têm um papel importante na regularização fundiária, uma vez que são responsáveis pela emissão de títulos de propriedade e pela realização de matrículas de imóveis em áreas rurais e urbanas;

**Mediação e arbitragem:** por fim, os cartórios também podem contribuir para a resolução de conflitos relacionados à propriedade, por meio da realização de mediações e arbitragens;

Assim, os cartórios de registro de imóveis desempenham um papel fundamental na garantia da segurança jurídica do direito à propriedade, protegendo os direitos dos proprietários e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico.

No atual sistema normativo pátrio, o legislador infraconstitucional optou por adotar a conferência documental a fim de constituir o direito do proprietário, de forma que o Código Civil determina que direitos reais só podem ser constituídos após a averbação da matrícula no cartório de registro de imóveis. Por seu turno, a Lei número 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos-LRP), determinou a observância, por parte do sistema registral imobiliário, a importantes princípios que buscam a publicização e revelação de informações sobre os referidos direitos constituídos, sendo que, os dois principais são o da unitariedade da matrícula (com o intuito de existir, no mundo jurídico, apenas uma certidão detalhada acerca da negociação), conforme esposado por Ceneviva<sup>86</sup>,

A matrícula é o núcleo do registro imobiliário. Seu controle rigoroso e a exatidão das indicações que nela se contiverem acabarão dando ao assentamento da propriedade imobiliária brasileira uma feição cadastral. Cada imóvel ([art. 176,] § 1º, I) indica a individualidade rigorosa da unidade predial. Na sistemática da lei, cada é interpretado em sentido estrito, indicando prédio matriculado, estremando-o de dúvidas dos vizinhos. Tratando-se de imóveis autônomos, mesmo negociados em um só título, cada um terá matrícula individual.

E, o segundo princípio de especial importância é o da fé pública, o qual é destacado nas palavras de Erpen e Paiva<sup>87</sup>,

A fé pública atribuída aos Notários e Registradores afirma a certeza e a veracidade dos atos registrais/notariais realizados. Os traslados e as certidões são os documentos representativos da fé pública, pois geram autenticidade, segurança e eficácia jurídica aos atos praticados nas Notarias e nos Ofícios de Registros (art. 3º, da Lei 8.935/94).

Outro princípio que merece destaque é o da informação, uma vez que a coleta de todos os dados referentes a um determinado imóvel irá gerar maior segurança jurídica para o adquirente, tendo em vista que os Cartórios de Registro de Imóveis atuam como verdadeiros garantidores da aplicação normativa, passando a ser uma importante mão do Estado na correta aplicação

---

<sup>86</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registro Públicos Comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 463.

<sup>87</sup> ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. *Princípios do registro imobiliário formal*. In: DIP, Ricardo. **Introdução ao direito notarial e registral**. –Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004, p. 174.

do princípio da dignidade humana, buscando a efetivação da função econômica e social da propriedade, bem como na regularização de assentamentos irregulares e na regularização da titulação de seus ocupantes. E, como já referido, com a atuação dos Cartórios de Registros Imobiliários – mediante a aplicação da lei e observância dos princípios supracitados – atribui-se dignidade ao morador que, antes era irregular, passa a ser reconhecido como proprietário registral, agregando valor e crédito em decorrência da publicização da regularização fundiária realizada dentro do cartório.

Por seu turno, os cartórios de registros de imóveis, são parte essencial para o correto funcionamento do modelo de políticas públicas fundiárias, as quais podem ser definidas como um conjunto de ações e estratégias do Estado para promover a regularização e gestão do território e, ainda, garantir o acesso à terra e à propriedade para a população. Essas políticas têm como objetivo principal promover a justiça social, a inclusão socioeconômica e o desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas fundiárias podem ser desenvolvidas tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas, e incluem iniciativas como a regularização fundiária, a titulação de propriedades, a demarcação de terras indígenas e quilombolas, a proteção ambiental, o planejamento territorial, a gestão de terras públicas, entre outras.

Entre as principais políticas públicas fundiárias desenvolvidas no Brasil, podemos destacar:

Programa Nacional de Reforma Agrária: criado em 1995, tem como objetivo promover a redistribuição de terras e a inclusão socioeconômica dos trabalhadores rurais;

Programa Terra Legal: criado em 2009, tem como objetivo promover a regularização fundiária em áreas de domínio da União na Amazônia Legal;

Programa Minha Casa, Minha Vida: criado em 2009, tem como objetivo promover o acesso à moradia adequada para a população de baixa renda, por meio da construção de habitações populares e financiamento imobiliário;

Zoneamento Ecológico-Econômico: criado em 1997, tem como objetivo definir as áreas mais adequadas para o uso econômico e a conservação

ambiental, levando em conta as características geográficas e socioeconômicas de cada região; e

Estatuto da Cidade: criado em 2001, estabelece normas para o planejamento urbano e a gestão territorial, com o objetivo de promover a inclusão socioeconômica, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Uma forma eficaz de se buscar a efetividade da atuação dos Cartórios de Registro de Imóveis é mediante a realização de mutirões de regularização fundiária, os quais são ações realizadas em parceria com órgãos públicos e entidades sociais, com o objetivo de agilizar o processo de regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda. Essas ações são importantes para promover a inclusão socioeconômica dessas populações, garantindo o direito à propriedade e o acesso a serviços públicos, conforme noticiado nas redes sociais e a seguir demonstrado,

Figura 1 – Registro de Mutirão de Regularização Fundiária realizado no RS em 2022

## **Grande mutirão de regularização fundiária atende centenas de pessoas na região sul pela DPE/RS**

Publicação: 04/11/2022 às 17h00



Os trabalhos dos defensores e servidores foram realizados na quinta-feira (3) e nesta sexta-feira (4) - Foto: Divulgação - Ascom DPE/RS

Fonte: Defensoria Pública do RS<sup>88</sup>

<sup>88</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/grande-mutirao-de-regularizacao-fundiaria-atende-centenas-de-pessoas-na-regiao-sul-pela-dpe-rs>. Acesso em 14 fev. 2023.

Durante os mutirões, os cartórios de imóveis oferecem serviços de emissão de títulos de propriedade, realização de matrículas de imóveis e demais atividades relacionadas à regularização fundiária. Além disso, os mutirões contam com a participação de profissionais de diversas áreas, como advogados, assistentes sociais, engenheiros e arquitetos, para oferecer orientações e esclarecer dúvidas sobre o processo de regularização.

Os mutirões de regularização fundiária são importantes porque permitem que as populações de baixa renda tenham acesso à regularização de seus imóveis de forma mais rápida e eficiente. Além disso, eles também ajudam a reduzir os custos do processo de regularização, uma vez que os serviços são oferecidos de forma concentrada e com o apoio de diversos profissionais e instituições.

Essas ações também contribuem para a redução do déficit habitacional, a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda e o desenvolvimento socioeconômico das regiões atendidas pelos mutirões.

Um destes exemplos é Projeto More Legal, que consagra a regularização urbana, está na sua quarta edição e é uma iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça, em parceria com os Tribunais de Justiça estaduais e cartórios de registro de imóveis de todo o país, com o objetivo de promover a regularização fundiária de imóveis urbanos.

O projeto More legal é um procedimento que regulariza um lote individual, especificando suas medidas e confrontações para fins de regularização e registro do lote dentro de uma área maior. Os documentos são emitidos com o objetivo de atribuir um título de domínio a pessoas que possuem o terreno, buscando reduzir o número de propriedades informais. Todo cidadão que possui matrícula de área e IPTU em seu nome há mais de cinco anos, com terreno dentro de área maior e que esteja cadastrado individualmente, pode solicitar a regularização por meio do projeto More Legal.

O Projeto More Legal IV possibilita mais segurança jurídica quanto a situação de moradia e oferece autonomia aos proprietários de forma que tenham um patrimônio legalizado.

É importante porque contribui para a promoção da inclusão socioeconômica, garantindo o acesso à propriedade e à moradia adequada para a população de baixa renda e visa, ainda, a regularização do lote individualizado de quarteirão ou da totalidade da área, nos casos de regularizações e registros de loteamentos, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que localizados em zona rural.

O objetivo maior, desse procedimento de regularização, é extinguir os condomínios *pro diviso* existentes na área maior. Esse projeto segue a atual tendência de desjudicialização da regularização fundiária, possibilitando que todo o procedimento ocorra na via extrajudicial.

Um exemplo, da correta aplicação do Projeto More Legal IV, ocorreu no Município de Faxinalzinho, RS, sendo que foi efetivado no Cartório de Registro de Imóveis de São Valentim, RS, o qual possui atribuição territorial para a emissão do devido registro. A ação ocorreu no ano de 2017 e contemplou a regularização de 22 lotes, abrangendo uma área total de 34.233,21 metros quadrados, conforme se denota na tabela abaixo,

Tabela 2

Área individual e total dos lotes regularizados no Município de Faxinalzinho, RS

Lote	Quadra	Área (m <sup>2</sup> )
01	A	278,10
02	A	388,99
03	A	257,04
04	A	427,41
05	A	381,93
06	A	230,14
07	A	183,49
08	A	644,12
09	A	272,20
10	A	922,12
11	A	1.580,49
12	A	620,45
13	A	552,58
14	A	373,06

15	A	383,00
16	A	399,55
17	A	424,57
18	A	402,26
19	A	197,61
20	A	753,11
21	A	357,47
22	A	311,73

Fonte: Arquivo físico do Cartório de Registro de Imóveis de São Valentim, RS. Elaboração própria.

Dessa forma, através da aplicação do programa More Legal IV, foi possível beneficiar famílias de baixa renda com o acesso à propriedade (consubstanciado na aplicação eficaz do direito à moradia), sua inclusão socioeconômica, redução do déficit habitacional, aplicação de um desenvolvimento sustentável através da utilização racional do solo urbano e preservação ambiental e, por fim, garantia de uma segurança jurídica em relação à titularidade do imóvel que, antes, era irregular.

O acesso à moradia adequada para famílias de baixa renda é um aspecto crucial da inclusão socioeconômica. A moradia adequada é um direito humano fundamental e desempenha um papel essencial no bem-estar e na qualidade de vida das pessoas. No entanto, muitas famílias de baixa renda enfrentam desafios significativos para obter moradia adequada devido a restrições financeiras e ao mercado imobiliário.

Para promover o acesso à moradia por famílias de baixa renda, várias medidas e políticas podem ser implementadas:

**Subsídios e assistência financeira:** Programas de subsídios habitacionais ou assistência financeira podem ser estabelecidos para ajudar as famílias de baixa renda a pagar aluguel acessível ou adquirir uma moradia própria. Esses programas podem incluir vouchers habitacionais, subsídios diretos ou financiamento de baixo custo.

**Habitação de interesse social:** A construção de habitação de interesse social, também conhecida como habitação popular, é uma abordagem comum para fornecer moradia acessível para famílias de baixa renda. Esses projetos

habitacionais são geralmente subsidiados pelo governo e oferecem unidades a preços mais baixos ou com aluguéis acessíveis.

**Parcerias público-privadas:** As parcerias entre o setor público e o setor privado podem ser estabelecidas para desenvolver projetos habitacionais acessíveis. O governo pode fornecer incentivos e regulamentações para promover a construção de moradias de baixo custo por parte de empreendedores privados.

**Regularização fundiária:** Muitas famílias de baixa renda vivem em assentamentos informais, sem segurança legal sobre a propriedade da terra. A regularização fundiária busca fornecer títulos de propriedade e infraestrutura básica para essas comunidades, permitindo-lhes acesso a serviços e proteção legal.

**Políticas de planejamento urbano inclusivo:** As políticas de planejamento urbano devem incorporar a inclusão socioeconômica, garantindo a disponibilidade de terras para habitação acessível e incentivando a diversidade de uso do solo para promover comunidades mistas e inclusivas.

**Reabilitação de áreas degradadas:** A reabilitação de áreas urbanas degradadas ou subutilizadas pode fornecer moradias acessíveis para famílias de baixa renda. A renovação urbana, com a melhoria de infraestrutura e serviços, pode revitalizar bairros e criar oportunidades habitacionais para a população de baixa renda.

Além dessas medidas, é fundamental a garantia de que as políticas de habitação sejam implementadas de forma não discriminatória, promovendo a diversidade e a inclusão social. O envolvimento das comunidades afetadas e a participação pública também são importantes para garantir que as soluções de moradia sejam adequadas às necessidades e aspirações das famílias de baixa renda.

Os dados acima, descritos na tabela 2, foram obtidos mediante estudo, apresentado por Engenheiro Civil, que elaborou o memorial descritivo, a fim de apresentar documentação prevista para a regularização fundiária da área que se apresentava como irregular, conforme se verifica a seguir,

Figura 2 - Memorial descritivo de parcelamento do solo do Município de Faxinalzinho, realizado no cartório de Registro de Imóvel de São Valentim, RS

Siviero, Engenharia, Topografia e Georreferenciamento Ltda  
CNPJ 14.387.577/001-94



## **MEMORIAL DESCRITIVO DE PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS DEREGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

*Trata-se do memorial descritivo de desmembramento para fins de regularização fundiária, do imóvel denominado "Parte nº 01 da Gleba do Povoado Coroados", sem benfeitorias, situado no Povoado Coroados, no município de Faxinalzinho, Comarca de São Valentim, Estado do Rio Grande do Sul, de propriedade da Prefeitura Municipal de Faxinalzinho, Estado do Rio Grande do Sul, conforme descrito a seguir:*

*Segue as descrições abaixo relacionadas:*

**Matrícula nº** = **9.991**  
**Área Total Matriculada** = **34.233,21 m<sup>2</sup>**

**Situação Proposta para o Desmembramento:**

*Propomos o desmembramento do referido imóvel da seguinte forma:*

<b>Área de Preservação Permanente</b>		<b>2.058,84</b>		<b>m<sup>2</sup></b>
Lote nº 01 da Quadra "D"	=	2.058,84		m <sup>2</sup>
<b>Área Total a ser Loteada</b>	=	<b>32.174,37</b>		<b>m<sup>2</sup></b>
<b>Área do Sistema Viário</b>	=	<b>9.310,28</b>		<b>m<sup>2</sup></b>
Rua "Valério Gingualeski"	=	3.814,45		m <sup>2</sup>
Rua "Segmento C"	=	947,55		m <sup>2</sup>
Rua "Segmento D"	=	360,00		m <sup>2</sup>
Rua "Segmento E"	=	2.159,67		m <sup>2</sup>
Rua "Segmento F"	=	718,46		m <sup>2</sup>
Rua "Segmento G"	=	1.132,12		m <sup>2</sup>
Servidão "A"	=	178,03		m <sup>2</sup>
<b>Resumo das Quadras</b>	=	<b>24.922,93</b>		<b>m<sup>2</sup></b>
<b>Quadra "A"</b>	=	<b>11.301,98</b>		<b>m<sup>2</sup></b>

Rua Roma, 186-E, Bairro Passo dos Fortes, Chapecó, SC - CEP 89805-350 - Fone: (0.49) 3323.0131

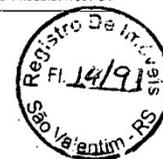
Contato: [idadcir@siviero.eng.br](mailto:idadcir@siviero.eng.br)

2

Fonte: Arquivo físico do Cartório de Registro de Imóveis de São Valentim, RS

Figura 3 - Memorial descritivo de parcelamento do solo do Município de Faxinalzinho, realizado no cartório de Registro de Imóvel de São Valentim, RS

			<b>Geoset</b>
			Siviero, Engenharia, Topografia e Georreferenciamento Ltda
			CNPJ 14.309.577/001-94
Lote nº 01	=	278,10	m <sup>2</sup>
Lote nº 02	=	388,99	m <sup>2</sup>
Lote nº 03	=	257,04	m <sup>2</sup>
Lote nº 04	=	427,41	m <sup>2</sup>
Lote nº 05	=	381,93	m <sup>2</sup>
Lote nº 06	=	230,14	m <sup>2</sup>
Lote nº 07	=	183,49	m <sup>2</sup>
Lote nº 08	=	644,12	m <sup>2</sup>
Lote nº 09	=	272,30	m <sup>2</sup>
Lote nº 10	=	922,12	m <sup>2</sup>
Lote nº 11	=	1.580,49	m <sup>2</sup>
Lote nº 12	=	620,45	m <sup>2</sup>
Lote nº 13	=	552,58	m <sup>2</sup>
Lote nº 14	=	373,06	m <sup>2</sup>
Lote nº 15	=	383,00	m <sup>2</sup>
Lote nº 16	=	399,55	m <sup>2</sup>
Lote nº 17	=	424,57	m <sup>2</sup>
Lote nº 18	=	402,26	m <sup>2</sup>
Lote nº 19	=	197,61	m <sup>2</sup>
Lote nº 20	=	753,11	m <sup>2</sup>
Lote nº 21	=	357,47	m <sup>2</sup>
Lote nº 22	=	311,73	m <sup>2</sup>
Lote nº 23	=	412,84	m <sup>2</sup>
Lote nº 24	=	272,54	m <sup>2</sup>
Lote nº 25	=	275,08	m <sup>2</sup>
<b>Quadra "B"</b>	=	<b>1.596,74</b>	<b>m<sup>2</sup></b>
Lote nº 01	=	599,50	m <sup>2</sup>
Lote nº 02	=	416,84	m <sup>2</sup>
Lote nº 03	=	336,00	m <sup>2</sup>
Lote nº 03A	=	244,40	m <sup>2</sup>
<b>Quadra "C"</b>	=	<b>8.185,54</b>	<b>m<sup>2</sup></b>
Lote nº 01	=	546,44	m <sup>2</sup>
Lote nº 02	=	301,26	m <sup>2</sup>
Lote nº 03	=	350,34	m <sup>2</sup>
Lote nº 04	=	210,39	m <sup>2</sup>
Lote nº 05	=	323,38	m <sup>2</sup>
Lote nº 06	=	416,48	m <sup>2</sup>
Lote nº 07	=	401,10	m <sup>2</sup>
Lote nº 08	=	437,15	m <sup>2</sup>
Lote nº 09	=	662,83	m <sup>2</sup>
Lote nº 10	=	2.617,73	m <sup>2</sup>
Lote nº 11	=	1.104,00	m <sup>2</sup>
Lote nº 12	=	814,44	m <sup>2</sup>
<b>Quadra "7"</b>	=	<b>1.779,83</b>	<b>m<sup>2</sup></b>
Lote nº 01	=	596,37	m <sup>2</sup>
Lote nº 02	=	590,96	m <sup>2</sup>
Lote nº 03	=	592,50	m <sup>2</sup>



Assim, com a atuação do Cartório de Registro de Imóveis responsável pela emissão de registro e matrícula do imóvel que se apresentava como área irregular, mediante a observação de todos os princípios que regem a regularização fundiária, bem como através de sua responsabilidade jurídica e social, foi possível garantir o direito à moradia de diversas famílias de baixa renda, além de contribuir para a justiça social e econômica pois, com a matrícula do imóvel regularizada, foi possível agregar valor a um bem imóvel, beneficiando a comunidade como um todo.

Dessa forma, é possível verificar que os cartórios de registro de imóveis são responsáveis por realizar o registro de imóveis e garantir a segurança jurídica das transações imobiliárias, uma vez que o registro é o meio de comprovação da propriedade do imóvel e da existência de ônus e direitos sobre ele.

Ônus e direitos sobre imóveis são termos utilizados para se referir às limitações e restrições que podem ser impostas a um imóvel, além dos direitos de propriedade que os proprietários têm sobre ele. Esses ônus e direitos podem afetar o valor e a utilização do imóvel, e devem ser registrados nos cartórios de registro de imóveis para que sejam válidos e tenham eficácia contra terceiros.

Dentre os principais ônus e direitos sobre imóveis, destacam-se:

**Hipoteca:** a hipoteca é uma garantia real que o proprietário de um imóvel oferece ao credor como garantia de um empréstimo. O imóvel hipotecado pode ser vendido, mas o credor terá prioridade no recebimento do valor em caso de inadimplência do devedor;

**Usufruto:** o usufruto é um direito real de uso e fruição de um imóvel, concedido a uma pessoa que não é o proprietário, por exemplo, em caso de herança;

**Penhora:** a penhora é uma medida judicial que impõe uma restrição sobre o imóvel, garantindo o pagamento de uma dívida em caso de inadimplência do devedor;

**Servidão:** a servidão é um direito real que permite que uma pessoa use parte de um imóvel que não lhe pertence, como um acesso a uma propriedade, por exemplo;

Aforamento: o aforamento é uma forma de concessão de um imóvel, em que o proprietário cede o direito de uso da terra para outra pessoa ou entidade, geralmente em troca de uma renda anual; e

Superfície: a superfície é um direito real que permite a construção de edificações em terrenos que pertencem a outras pessoas, mediante o pagamento de uma taxa anual.

Em resumo, os ônus e direitos sobre imóveis são limitações e restrições que podem afetar a propriedade e a utilização de um imóvel, e devem ser registrados nos cartórios de registro de imóveis para que sejam válidos e tenham eficácia contra terceiros.

Por fim, cumpre destacar, que os Cartórios de Registros Imobiliários são a base da confiança para que se efetivem a segurança jurídica e o acesso à moradia (previsto no rol de direitos sociais da Constituição Federal de 1988), sendo que os efeitos de suas ações geram como, consequência, melhorias das condições de habitação e acesso aos serviços públicos básicos. Ainda, com seu sistema de provas e valoração do instrumento público, o ordenamento jurídico brasileiro tem nos Registros de Imóveis uma opção para a diminuição nos custos de transação sobre circulação da propriedade e da realização de direitos.

## **Considerações finais**

A escolha do tema deu-se em razão da mestrandia ser Registradora Pública do Ofício de Registros Públicos da Comarca de São Valentim/RS e logo que assumiu a titularidade do serviço se deparou com um pedido de Regularização Fundiária para a cidade de Faxinalzinho, que já estava em andamento pelo projeto More Legal IV, e de início teve que impugnar o pedido da prefeitura que resolveu migrar para a nova Lei 13.465/2017. Contudo depois de um rigoroso estudo em parceria com o Ministério Público Estadual conseguiu-se efetivar o processo de Regularização Fundiária, nos termos da nova Lei, com o devido registro em nome dos ocupantes beneficiários.

Buscou-se responder ao seguinte questionamento que se refere a formulação do problema: Os mecanismos extrajudiciais e judiciais, referente à regularização fundiária urbana, previstos na Lei nº 13.465/17, são capazes de garantir os requisitos mínimos para a obtenção de moradia digna consubstanciada na efetivação de políticas públicas voltadas para este fim?

O objetivo do tema foi demonstrar que apesar das críticas à Lei 13.465/2017, consideradas para alguns como retrocesso, pois dispensa procedimentos de leis anteriores como o lei de parcelamento do Solo Urbano, lembrando que estas críticas foram apresentadas por investidores imobiliários que realizam todo o tipo de lobby a fim de reverter ocupações irregulares através de desocupações forçadas pelo poder público para construir empreendimentos luxuosos na sua ânsia pelo capital desconsiderando as garantias fundamentais e sociais principalmente dos mais vulneráveis. Porém para registradores públicos e operadores do direito ela foi considerada um avanço já que busca readequar o fato a norma, quando este fato se consolidou em infração a esta norma. Com o abrandamento das regras pela lei 13.465/17 é possível outorgar título a quem esteve na clandestinidade voluntária ou involuntariamente de modo que os ocupantes alcancem a plena dignidade humana através do direito de propriedade. O espírito da lei é permitir que o cidadão que já tem sua moradia possa alcançar o status de proprietário.

E, para os registradores de imóveis, foi um alívio pois passou a incumbência do procedimento ao Município e não mais ao Ofício de Registro de

Imóveis como previa a lei 11.977/2009. No fólio imobiliário é feito o registro do imóvel a ser regularizado na matrícula mãe, conforme requerimento do Município, a qualificação registral e a abertura de matrículas filhas em nome dos ocupantes.

E como o tema trata de Regularização Fundiária pela Lei 13.645/17 que atribuiu ao município a presidência do procedimento foi realizada uma pesquisa de como surgiu o ente municipal demonstrando a autonomia que cada Constituição Federal do Brasil deu a este ente da federação. E pode-se verificar que foi apenas na CF/88 que o município adquiriu o status de ente federado com autonomia própria. E, também, foi na atual Constituição que houve a previsão do direito à propriedade e depois, por emenda constitucional, o direito à moradia buscando-se consagrar o intervencionismo estatal em prol dos direitos universais fundamentais e sociais dos indivíduos com a geração de políticas públicas para aprimorar a qualidade de vida da população.

A regularização fundiária é um processo jurídico-administrativo que tem como objetivo primordial o acesso a moradia e garantia de propriedade, e se refere a legalizar ou legitimar, através de processo que compreende medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, toda a porção de terra que se encontra irregular e em situação consolidada e irreversível na vigência normativa, incorporando estes núcleos, urbanos informais ao ordenamento condizente que passam a ter a proteção do Estado com a implementação de acesso a serviços públicos básicos, como água, luz elétrica, saneamento básico etc. permitindo que os ocupantes beneficiários, antes clandestinos possam registrar sua posse ou propriedade no sistema registral e assim ter acesso ao mercado formal. Acabando-se, desse modo, com os contratos de gaveta. E, isso interessa aos municípios pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos e, conseqüentemente, a toda a coletividade pois contará com um ambiente sustentável materializando-se a dignidade humana.

Num primeiro momento quem não leu o texto da Lei pode achar que qualquer empreendimento clandestino ou irregular, que já tem ocupantes informais ou invadiram propriedades alheias, podem ser beneficiários desta Lei. Mas não é assim pois, isso representaria uma ruptura da ordem jurídica, devendo

receber os remédios adequados. A data de referência da ocupação irregular que possibilita o uso da REURB é até julho de 2008 na Lei 11.977/2009 e 22 de dezembro de 2016 na Lei 13.465/2017 (vejam que o marco temporal foi ampliado na nova Lei), sendo aplicada apenas para casos do passado até as datas mencionadas, onde há situações consolidadas irreversíveis.

Conforme as demonstrações acima explicitadas, se verificou que, no Brasil, o sistema registral imobiliário proporciona segurança jurídica, uma vez que demonstra uma base de confiança maior para a realização do registro imobiliário, sendo que estas características terão como consequência um aumento da melhoria das condições de vida dos cidadãos e harmonia social, refletindo em importantes efeitos positivos sobre a economia, das quais se destaca a previsibilidade mais concreta do mercado imobiliário por conta da garantia destacada.

Por possuir um sistema registral imobiliário cercado por normas bem definidas, com forte valoração do instrumento público, o ordenamento jurídico brasileiro tem, no citado sistema, uma opção para a diminuição nos custos de transação sobre a circulação da propriedade e da realização de direitos.

Na presente pesquisa, como já citado, anteriormente, se verifica que o direito à moradia consta, desde o ano 2000, elencado no rol dos direitos sociais, insculpidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e, por conta disso, foi elevado à categoria das necessidades básicas do indivíduo.

Tais necessidades são imprescindíveis para que o ser humano se desenvolva em sua plenitude, seja na esfera social ou econômica, uma vez que o lar é necessário para a própria sobrevivência deste.

O reconhecimento, por parte do poder público, de que áreas ocupadas clandestinamente ou de maneira irregular, devam ser priorizadas para a implementação e efetivação do direito social à moradia é um avanço legislativo e, ainda, repercute dentro do direito cosmopolita, pois o país está se coadunando à legislação internacional que, há bastante tempo, vem atuando nestas frentes sociais a fim de que as capacidades mínimas de desenvolvimento dos seres humanos sejam respeitadas, garantidas e efetivadas.

Com isso, é evidente que houve um ganho no que tange à efetividade do direito social à moradia, mesmo que tais ações ocorram com menor incidência, tendo em vista a falta de disseminação das informações necessárias para a aplicação da regularização fundiária para quem mais precisa, porém, esta política pública, de caráter social, quando advinda do governo e do judiciário não podem ser ignoradas.

Esta luta pela concretização da reforma urbana é um consectário do acúmulo populacional nas cidades, o qual é presente na realidade nacional desde o período da redemocratização, sendo que se apresenta como um grande desafio, pois, antes mesmo de se buscar a efetivação deste direito, é necessário que se definam quais são as causas e consequências advindas da regularização, é preciso que se aponte quais áreas podem ser classificadas como aptas a integrarem esta regularização.

Ainda há muito o que se fazer, até pela tenra idade de vigência da legislação aplicável, contudo, esta gama de complexidades referentes à aplicação da política pública de regularização tende só a aumentar, haja vista a quantidade de trabalho que deve ser aplicada por parte da administração pública a fim de destinar mão-de-obra para que o direito à moradia seja garantido.

Dessa forma, se verifica que, com a Lei de Regularização Fundiária, a propriedade ganha novas vestimentas no direito pátrio, uma vez que o imóvel, com o intuito de cumprimento de sua função social, deixa de ser um direito absoluto, ilimitado e que perpetuava no decorrer dos anos – uma vez que os direitos de usar, fruir e dispor do mesmo, passa a sofrer mudanças no que tocante ao seu uso, para ser reconhecido como o núcleo fundamental da propriedade urbana.

A sociedade urbana passa a se amoldar como uma coletividade social, fundamentada na liberdade, no respeito às diferenças e ao pluralismo, todas estas características devidamente embasadas na Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, a qual fora exigida pela população nas ruas, no período que antecedeu o marco histórico e político das diretas já até culminar com a promulgação desta.

Os cartórios de registro de imóveis atuam de forma a efetivar plenamente as garantias expostas na Lei de Regularização Fundiária, realizando um serviço público revestido de formalidades e complexidades, demonstrando que a aplicação dos dispositivos judiciais e extrajudiciais são capazes de assegurar o direito digno à moradia, à função social da propriedade e da garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação infraconstitucional.

Sendo assim, é possível concluir, que o ineditismo da presente pesquisa consta na demonstração da redução dos custos das transmissões de propriedade via Ofícios de Registros de Imóveis, principalmente nas operações de Regularizações Fundiárias, desmistificando a estigmatização de que os cartórios são burocráticos e responsáveis pelo aumento do Custo Brasil e para isso se fez uma referência ao teorema de COASE, pois há na Regularização Fundiária, finalizada com registro no fôlio imobiliário, a materialização das externalidades positivas já que o sistema imobiliário brasileiro consagra o princípio da concentração matricial permitido que se obtenha todas as informações negociais, sobre a vida do imóvel, através do pedido de uma certidão de inteiro teor e, por isso, não pode ser oposto ao terceiro de boa-fé aquilo que não está averbado ou registrado.

E, nessa seara, o Estado, através dos cartórios, proporciona a redução dos custos de transação nas transmissões de propriedades pois dispensa a necessidade de contratação os serviços de intermediários, como advogados, contadores e corretores que teriam um alto custo se necessário os serviços destes profissionais para se receber informações da condição do imóvel a ser transferido. E assim se está diante de um processo com alto impacto de eficiência econômica com publicidade erga omnes que facilita as partes na busca de informações precisas e autênticas e com serviços muitas vezes gratuitos como é o caso do registro da REURB-S, onde profissionais do direito cuidam de interesses da Administração Pública, pois direitos reais bem definidos, como no caso da Regularização Fundiária efetivada, reduzem os custos da judicialização. E a Lei 13465/2017 trouxe instrumentos jurídicos inovadores com o da legitimação fundiária e, também, a possibilidade de Regularização Fundiária em

áreas ambientais que acabam obrigando o Estado a se preocupar com estes núcleos informais para que seus ocupantes e toda a comunidade tenham qualidade de vida já que promovem políticas ambientais, urbanísticas e saneamento básico onde o Estado era ausente.

Então, respondendo à pergunta inicial, pode-se afirmar através da pesquisa que sim. Os mecanismos extrajudiciais e judiciais, referente à regularização fundiária urbana, previstos na Lei nº 13.465/17, são capazes de garantir os requisitos mínimos para a obtenção de moradia digna consubstanciada na efetivação de políticas públicas voltadas para este fim sendo que foi atendida a Hipótese 1 do projeto de pesquisa.

Vida longa à Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana, à Constituição Federal de 1988 e ao respeito e efetividade dos direitos sociais, para que os cidadãos continuem a ter resguardados os seus direitos básicos em prol do desenvolvimento pleno de suas capacidades sociais, financeiras, culturais e cívicas.

## Referências bibliográficas

ACOSTA, Alberto. El Estado como solución: **Algunas reflexiones desde la economía**. Ecuador: Ildis, 1998.

AITH, Fernando Abujamra. O Direito à Moradia nos Sistemas Nacional e Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, tese apresentada no **1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos**, no Grupo de Trabalho: "Moradia, Educação e Saúde: Papel do Estado (essencial ou residual)?", realizado na Pontifícia Universidade Católica, SP, dez. 1999.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.

ATRIA, Fernando Lamaitre. **La constitución tramposa**. 1. ed. Santiago: LOM ediciones, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 2.

BASTOS, Celso Ribeiro. A função social da propriedade. **Revista da procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. v.2, 1989.

BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. **Rev. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis: UFSC, nº 5, jun. 1983.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registro Públicos Comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, v. 4: direito das coisas / Maria Helena Diniz. – 17ª edição atualizada de acordo com o novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10.01.2002). São Paulo: Saraiva, 2002.

DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Tomo I. Descalvado, SP: PrimVs, 2017.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. *Princípios do registro imobiliário formal*. In: DIP, Ricardo. **Introdução ao direito notarial e registral**. –Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional**. Prólogo y traducción de perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Minima Trotta, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

GOMES, Orlando apud TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

KRATOVIL, Robert. **Real state law**. 6. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1974.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador: Juspodivm, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de. Os registros de imóveis norte americano e brasileiro: análise comparativa dos custos da transação. In **Transmissão da propriedade imóvel: uma análise comparada Brasil – Estados Unidos**. Leonardo Brandelli (Coord.) Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

NOGUEIRA, Octaciano. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 1.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização fundiária urbana**. Porto Alegre: Colégio Registral do RS, 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

POLETTI, Ronaldo. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 3.

PORTO, Walter Costa. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 4.

RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In **Introdução ao direito notarial e registral**. coordenação Ricardo Dip. – Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. A crise das hipotecas podres e o registro de imóveis. In **Migalhas Jurídicas**. 13 out. 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/143120/a-crise-das-hipotecas-podres-e-o-registro-de-imoveis>. Acesso em 13 jan. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador**, n. 20, dez. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2022.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

SILVA, E. **Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil**. Viçosa: SIF, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TÁCITO, Caio. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 7.

TORRES, Marcelo Krug Fachin. O registro de imóveis norte americano: panorama geral. In **Transmissão da propriedade imóvel: uma análise comparada Brasil – Estados Unidos**. Leonardo Brandelli (Coord.) Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

VERA, Flávia Santinoni. A análise econômica da propriedade. In TIMM, Luciano Benetti. (Coord.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

ZYLBERSTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

### Sites pesquisados

BRASIL. **Código Civil Brasileiro, Lei número 10.406/2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Código de Processo Civil, Lei número 13.105/2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 16 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **EC nº 26**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em 14 ago.2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504/64**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL. **Lei de registros públicos número 6.015/1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em 13 jan. 2023.

BRASIL. **Lei de parcelamento do solo urbano número 6.766/1979.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em 12 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938/1981.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 03 jun. 2022.

BRASIL. **Estatuto da cidade, lei número 10.257/2001.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 13 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 11.977/2009.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em 11 jan. 2023.

BRASIL. **Lei número 13.097/2015.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm). Acesso em 15 jan. 2023.

BRASIL, **Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana número 13.465/2017.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 18 jan. 2023.

BRASIL, **Lei n. 16/1834.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução 01/86 (23/01/1986).** CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em:

<https://www.suape.pe.gov.br/pt/publicacoes/245-resolucao/1335-resolucao-conama-n-01-1986?layout=publicacoes#:~:text=Define%20as%20situa%C3%A7%C3%B5es%20e%20estabelece,Relat%C3%B3rio%20de%20Impacto%20Ambiental%20%E2%80%93%20RIMA>. Acesso em 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.688/AC.** Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 08 de fevereiro de 2006. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>. Acesso em 09 jan. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/grande-mutirao-de-regularizacao-fundiaria-atende-centenas-de-pessoas-na-regiao-sul-pela-dpe-rs>. Acesso em 14 fev. 2023.

**Fundo de População das Nações Unidas.** Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em 03 jun. 2022.

**Habitat for humanity.** Disponível em: <https://www.habitat.org/lac-es>. Acesso em 10 set. 2022.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/pnad%20continua%20educacao%202019%202.pdf>. Acesso em 30 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Resolução 217 A III, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 02 jun. 2022.