



Centro Universitário de Brasília - Uniceub  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**BRUNNA TERROSO HOLMES**

**FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: O EXAME DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DF COMO MEIO DE SUA  
EFETIVAÇÃO**

Brasília

2019

**BRUNNA TERROSO HOLMES**

**FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: O EXAME DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DF COMO MEIO DE SUA  
EFETIVAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito para a  
conclusão da graduação em Direito do Uniceub  
– Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dimitri Graco Lages Machado.

Brasília

2019

BRUNNA TERROSO HOLMES

RA: 24138780

**FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: O EXAME DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DF COMO MEIO DE SUA  
EFETIVAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito para a  
conclusão da graduação em Direito do Uniceub  
– Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dimitri Graco Lages Machado.

Brasília, 2019.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dimitri Graco Lages Machado, UniCEUB  
Orientador

---

Profa. Sabrina Durigon Marques, UniCEUB  
Examinadora interna

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar a regularização fundiária em face dos objetivos que norteiam o instituto, elencados no artigo 10 da Lei nº 13.465 de 2017. Assim, o trabalho buscou verificar, mediante a exemplificação de um caso concreto, se a intervenção governamental para a efetivação da regularização condiz com o compromisso de prestação de serviços públicos, geração de empregos, integração social, efetivação da função social da propriedade, desenvolvimento das funções da cidade e, principalmente, garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, conforme previsto na referida lei. Para a obtenção de conclusão neste sentido, foram estudados o contexto histórico da regularização fundiária no Brasil, a legislação aplicável, o conceito de função social da propriedade, as funções da cidade e o conceito do direito à moradia digna e adequada. Em sequência, foram levantados alguns dados sobre a situação urbana de Vicente Pires, uma Região Administrativa no Distrito Federal que está em processo de regularização fundiária, bem como as intervenções promovidas pelo poder público para a efetivação do procedimento.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Função social da propriedade. Direito à moradia. Vicente Pires.

## **ABSTRACT**

The present work analyses land regularization considering the objectives that guide the institute, all listed in the 10<sup>th</sup> articles of the Law n. 13.455 of 2017. Therefore, the work sought to verify, through the exemplification of a specific case, if the governmental intervention regarding the land regularization was consistent with the provision of public services, employment generation, social integration, effective social role of property, development of the functions of the city and, above all, guaranteeing the social right to decent housing and adequate living conditions, as listed in that law. To reach this work's conclusion, the historical context of land regularization in Brazil, the applicable legislation, the concept of the social role of the property, the functions of the city and the concept of the right to adequate and decent housing were studied. In sequence, data was collected regarding the urban situation of Vicente Pires, an Administrative Region in the Federal District that is undergoing regularization, as well as the interventions promoted by the public power in the scope of the procedure.

Keywords: Land regularization. Social role of property. Right to housing. Vicente Pires.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2 CAPÍTULO 1.....</b>	<b>4</b>
2.1. Regularização Fundiária Urbana.....	4
2.2. Legislação sobre Regularização Fundiária Urbana.....	4
2.3. Espécies e procedimento .....	8
2.4. Objetivos da regularização fundiária .....	12
<b>3 CAPÍTULO 2.....</b>	<b>15</b>
3.1. O direito à moradia.....	15
3.2. A função social da cidade.....	18
3.3 Direito à Moradia .....	20
<b>4 CAPÍTULO 3.....</b>	<b>22</b>
4.1. Caso no Distrito Federal – Vicente Pires.....	22
4.2. Regularização fundiária em Vicente Pires.....	25
4.3 Transtornos provocados por loteamentos irregulares.....	26
4.4 Problemas enfrentados pelos habitantes de Vicente Pires.....	27
4.5 Obras de melhoria em Vicente Pires.....	31
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>32</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>34</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Domicílios ocupados segundo a infraestrutura urbana na rua onde mora – PDAD/DF-2015 (porcentagem) .....	28
Tabela 2 - Domicílios ocupados segundo as áreas públicas comuns próximas às residências – PDAD/DF-2015 (porcentagem).....	30
Tabela 3 - Domicílios ocupados segundo o abastecimento de água – PDAD/DF-2015 (porcentagem) .....	30
Tabela 4 - Domicílios ocupados segundo o esgotamento sanitário – PDAD/DF-2015 (porcentagem) .....	31

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da ocupação urbana de 1975 a 2013 – Vicente Pires – Distrito Federal .....	23
Figura 2 – Veículo após temporal em Vicente Pires – Distrito Federal – 2018 .....	29

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Domicílios ocupados segundo a condição – Vicente Pires – Distrito Federal – 2016.....	24
--	----

## 1 INTRODUÇÃO

Levando em conta o contexto da regularização fundiária no Brasil, atualmente regulada pela Lei Federal nº 13.465 de 2017 que, além de prever a maneira pela qual a regularização deve ser processada, elegeu uma série de objetivos norteadores, o presente trabalho foi elaborado de forma a analisar os mais importantes objetivos e comparar o “dever ser” ilustrado pela legislação com o “ser”, mediante a análise da forma em que a regularização realmente ocorre na prática.

Em outras palavras, este trabalho discorrerá sobre o procedimento da regularização fundiária e destacará os principais objetivos eleitos pela norma, quais sejam, a prestação de serviços públicos, geração de empregos, integração social, efetivação da função social da propriedade, desenvolvimento das funções da cidade e, principalmente, garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

Em sequência, serão apresentados os principais pontos da função social da propriedade, as funções da cidade e os requisitos para a efetivação do direito à moradia adequada, que são relevantes para a compreensão da controvérsia.

Ato contínuo, o trabalho enfrentará uma situação prática, levantando dados de Vicente Pires, a 30ª Região Administrativa do Distrito Federal, de origem rural, que sofreu um intenso processo de urbanização e hoje está em pleno processo de regularização fundiária. Neste sentido, o trabalho vai comparar alguns pontos relevantes da situação urbana atual da região e a postura do poder público ao longo do processo da regularização em face dos objetivos assumidos na lei que regulamenta o procedimento.

Assim, a grande controvérsia consiste na efetividade prática do instituto da regularização fundiária no Distrito Federal, que sem a intervenção ativa do poder público, pode se tornar um instrumento meramente formal para a efetivação do registro da propriedade.

## **2 CAPÍTULO 1**

### **2.1 Regularização Fundiária Urbana**

A regularização fundiária é um instrumento da política urbana federal, cujo objetivo consiste na ordenação da propriedade urbana de forma a garantir o desenvolvimento da cidade em consonância com sua função social. Segundo Betânia Alfonsin, especialista no assunto, a regularização fundiária pode ser definida da seguinte maneira:

[...] processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a lei, para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (1999)

Ou seja, o processo da regularização fundiária busca, por meio da intervenção governamental, promover a legalização de ocupações urbanas irregulares visando o ordenamento territorial, garantindo assim o cumprimento da função social da cidade e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida dos ocupantes destes assentamentos urbanos.

### **2.2 Legislação sobre Regularização Fundiária Urbana**

Historicamente, no que tange o desenvolvimento de suas cidades, o Brasil passou por profundas transformações durante o século XX, marcado pela intensa migração da população da zona rural para a zona urbana. Segundo dados do IBGE, em 1940 apenas 23,6% da população vivia nas cidades, no ano 2000 este percentual atingiu 81,2%. O problema, contudo, é que este processo não foi acompanhado pela execução de políticas públicas eficazes em acomodar o novo contingente de pessoas que vinham morar nas cidades, o que causou grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais (Silva Júnior, 2006).

Assim, no contexto da elaboração da Constituição Federal de 1988, após reivindicações de diversos setores da sociedade, a Assembleia Nacional Constituinte permitiu uma maior inclusão política para a sociedade civil, permitindo a participação por meio das “emendas populares”, que são emendas propostas pelos próprios

cidadãos. Neste sentido, dentre as emendas propostas pela iniciativa popular, estava a Emenda Popular da Reforma Urbana que, entre outros objetivos, buscava a gestão democrática das cidades, a desapropriação por interesse social e a garantia do direito à moradia com base em políticas públicas.

Nesta perspectiva, foi inserido um capítulo específico sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 e a expressão “função social da cidade” foi consagrada em seu art. 182, no qual o constituinte traduziu a finalidade última das atividades urbanísticas, que é, em essência, a vocação do coletivo sobre o particular. A expressão “dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade; por isso que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir os seus habitantes.” (DI SARNO, 2004, p. 47).

Entende-se, portanto, que “a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade.” (DI SARNO, 2004, p. 48).

Neste cenário, em 2001, o Congresso Nacional decretou a Lei nº 10.257/01, denominada como “Estatuto da Cidade”, com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais da política urbana e regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. No artigo 2º, a referida lei traz a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como um dos objetivos da política urbana, além de prever o instituto como instrumento político/jurídico para este fim.

Este estatuto foi um importante marco legal para o desenvolvimento das cidades e estabeleceu normas de ordem pública e interesse social em defesa do bem coletivo, de forma a garantir elementos como a segurança, bem-estar e equilíbrio ambiental dos habitantes.

Contudo, a Lei nº 10.257/01 tratou da regularização fundiária genericamente, apenas no âmbito federal, deixando os Municípios responsáveis pela execução da política urbana de acordo com as particularidades de seu território e, sobretudo o interesse local, respeitando, para tanto, as normas gerais estipuladas no Estatuto da Cidade. Para tanto, o plano diretor foi introduzido, de forma a servir de instrumento para o planejamento das cidades.

O Estatuto da Cidade explica em seu artigo 40 que as suas diretrizes devem ser utilizadas pelo município de acordo com as características locais. Isto é feito

através do plano diretor, que “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município (BRASIL, 2001).

Neste sentido, para a efetivação do planejamento urbano local, o instrumento mais relevante é o Plano Diretor. Este plano abrange o território de todo o município e deve seguir as diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade. Segundo Flávio Villaça, professor da USP, o Plano Diretor pode ser definido da seguinte forma:

Um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (Villaça, 1999, p.238).

Ou seja, o plano diretor é a base do planejamento do município, no qual o Estatuto da Cidade disponibiliza aos municípios instrumentos para implantar a política urbana por meio da regularização fundiária, definindo as zonas especiais e interesse social, por exemplo.

Apesar destes instrumentos abordarem a regularização fundiária, o marco institucional do instituto no Brasil foi representado pela Lei nº 11.977/09, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, com o intuito de facilitar a aquisição da residência para a população de baixa renda. Este programa foi um marco fundamental, na medida em que trouxe a possibilidade de regularização fundiária e integrou assentamentos informais com a “cidade formal”, ou seja, o poder público finalmente implantou efetivas políticas de desenvolvimento e de habitação.

De acordo com o Desembargador José Renato Nalini, a importância desta lei é imensa, já que, com ela, os governantes partiram do pressuposto de que *mudar é possível* e, segundo Nalini, “é imprescindível aceitar a quebra de paradigmas, abolir preconceitos e adotar uma outra postura em relação a submoradia” (2014, p. 4).

Antes da Lei nº 11.977/09, qualquer tipo de tentativa de regularização de assentamentos informais era regulada pela Lei nº 6.766/79, que trata sobre o Parcelamento do Solo Urbano, contudo, as possibilidades de regularização eram extremamente limitadas. Assim, somente com o advento do Programa Minha Casa Minha Vida, houve uma flexibilização de normas de caráter urbanístico e ambiental para que os assentamentos informais já consolidados fossem reconhecidos juridicamente.

Após mais de sete anos de experiência de regularização fundiária, em novembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 759, que revogou a lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida. Essa Medida Provisória abordou integralmente a regularização fundiária urbana e rural e simplificou o procedimento. Neste sentido, a Medida dispôs em seu art. 57, que a Lei nº 6.766/79, que abordava o parcelamento do solo, com disposições mais rigorosas que a Medida Provisória, trataria apenas sobre a implantação de um novo loteamento e não mais sobre a regularização de núcleos já existentes.

Ato contínuo, em 11 de julho de 2017 a Medida Provisória nº 759 foi convertida na Lei nº 13.465 que passou a tratar definitivamente do tema e conceituou a regularização fundiária em seu artigo 9º, como um procedimento que abrange medidas interdisciplinares destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano:

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.** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Importante destacar a referência que a lei faz aos núcleos urbanos informais, cuja definição também se encontra na Lei nº 13.465, especificamente em seu art. 11, inc. II: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes [...]” (BRASIL, 2017).

Quanto ao aspecto temporal, a lei determina no art. 9º, § 2º, uma importante condição para promoção da regularização fundiária, que é a restrição de incidência apenas para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, *in verbis*:

§ 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.

Este é um importante dispositivo, pois, por meio dele, o legislador abriu um espaço para a regularização de determinadas regiões já consolidadas, ao passo que implicitamente buscou desincentivar o surgimento de novos assentamentos irregulares, já que, com a restrição temporal, limitou-se a incidência da lei para os assentamentos já existentes.

Por outro lado, cabe destacar os princípios elencados no § 1º deste mesmo artigo, que, segundo Amadei, “*são apresentados pelo legislador como verdadeiras*

*normas-princípios do microssistema, ante o alto grau de caráter orientativo das regras*”(2017, p. 42). Neste parágrafo, a lei sintetiza os princípios que devem nortear a atuação do poder público na regularização fundiária, para que ela tenha uma verdadeira efetividade prática nas vidas dos beneficiários do procedimento.

§ 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.

Assim, fica evidente que a lei nº 13.465/17 se pautou pela função social, buscando garantir não somente o direito de propriedade, o que poderia ser aparentemente o foco da regularização. Pelo contrário, evidencia-se neste dispositivo o cuidado que o legislador teve com o aspecto social do procedimento, citando princípios como a sustentabilidade econômica, social e ambiental, por exemplo. Conforme este entendimento:

Neste sentido tem-se que a regularização fundiária pode ser compreendida como um processo social-jurídico-econômica, o qual trará transformações com o objetivo de prosperar assim o direito social à habitação, regulamentando e legalizando a permanência de indivíduos em áreas urbanas ocupadas em desacordo com a legislação pátria. (ROCHA, 2017, p. 72)

Conforme se verá mais adiante, é importante analisar, contudo, se há realmente efetividade prática nestes princípios, pois, teoricamente, a lei busca conferir mais do que a titulação de propriedade, para melhorar substancialmente a vida dos habitantes.

## **2.3 Espécies e procedimento**

Existem duas espécies de regularização fundiária urbana, a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico. Cabe, portanto, rapidamente apontar os principais pontos de cada espécie e esclarecer um pouco como ocorre o procedimento da regularização fundiária.

A primeira espécie trazida pela lei nº 13.465/17 é a regularização fundiária de interesse social, conhecida como a Reurb-S. Este tipo de regularização é aplicável aos núcleos urbanos ocupados por população predominantemente de baixa renda, em que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica há pelo menos cinco anos, ou seja, quando a área já é passível de aquisição por usucapião.

Além destes requisitos, os imóveis contemplados pela Reurb-S devem estar situados em Zonais Especiais e Interesse Social (ZEIS), definidos pelo plano diretor do município, ou devem consistir em áreas da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal declaradas de interesse para implementação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Por outro lado, há também a regularização fundiária urbana por interesse específico, conhecida como Reurb-E, que é basicamente definida por exclusão. Esta espécie de regularização fundiária ocorrerá quando a situação do caso concreto não figurar em lei, ou seja, corresponde a todas as demais hipóteses em que não se caracteriza o interesse social. Conclui-se, portanto, que a regularização fundiária por interesse específico será “voltada para assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de média ou alta renda” (Carmona, 2015, p. 358).

A depender da modalidade de regularização fundiária, alguns pontos do procedimento do instituto irão variar. Isto porque, quando a regularização é feita por interesse social, na qual os habitantes possuem baixa renda, pressupõe-se que há um dever do Estado no custeio de projeto e de obras, por exemplo. Assim, nesta espécie de regularização, caberá ao poder público implementar a infraestrutura essencial e as melhorias previstas nos projetos de regularização bem como se responsabilizar pela manutenção. Por outro lado, os custos da implementação de infraestrutura e outras providências na Reurb-E serão arcados pelos próprios beneficiários.

Neste sentido, os critérios determinados pelo legislador para a efetivação da Reurb-S ou a Reurb-E são diferenciados, como na consolidação da ocupação em área de preservação permanente, por exemplo, cujas regras são mais rigorosas na segunda espécie.

Além disso, a espécie de regularização poderá repercutir inclusive no pagamento de emolumentos, isto porque há um reconhecimento à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor o dos beneficiários da Reurb-S, que são isentos de pagar pelo primeiro registro da Reurb-S e legitimação fundiária bem como para a obtenção de certidões, entre outras isenções.

Ou seja, o procedimento de regularização fundiária é multidisciplinar e pressupõe a participação de vários órgãos do poder público, já que existem várias

etapas no desenvolvimento do processo de regularização até chegar ao registro cartorial e comercialização ou repasse dos lotes.

Assim, antes da efetivação da regularização, órgãos especializados atuam coordenadamente para analisar a situação fundiária, solicitar o licenciamento ambiental, contratar estudos e projetos, elaborar estudos ambientais, aprovar o projeto urbanístico e implantar obras de infraestrutura entre outras providências. Cada providência implicará em custos que, a depender da espécie de regularização, serão assumidos pelo Poder Público ou pela sociedade beneficiária.

Importante ressaltar que um dos principais objetivos que norteiam o procedimento da regularização fundiária é a desjudicialização, portanto, o procedimento é feito administrativamente pelo ente municipal. Após vencidas as etapas supramencionadas, o processo ocorrerá a partir de um projeto de regularização constando as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial.

Conforme já mencionado, no caso da regularização por interesse social, quem elaborará esse projeto será o Poder Público e arcará com os respectivos custos. No caso da regularização por interesse específico, o Poder Público definirá os responsáveis para a realização de obras e serviços, e as medidas de recuperação ambiental, cujo custeio recairá sobre os próprios beneficiários.

Quando o processo administrativo de regularização for instaurado, o município terá que notificar os interessados para que apresentem impugnação dentro do prazo estipulado. A depender da procedência da impugnação eventualmente apresentada, a regularização poderá não ocorrer, no entanto, em caso de inexistência ou de improcedência de impugnação, o Município expedirá a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, o que conferirá direitos reais aos beneficiários da regularização.

Neste sentido, o artigo 23 da Lei nº 13.465/17, prevê a legitimação fundiária, que “constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado”. (BRASIL, 2017).

No que respeita à área privada, causa estranheza que um ato discricionário do Poder Público possa conferir a propriedade ao possuidor – certo que não

se trata de usucapião tampouco de desapropriação. Dessa forma, como a Constituição Federal garante o direito de propriedade e somente em casos específicos prevê a expropriação, há que se encontrar interpretação razoável para o dispositivo. [...] Segundo critérios de conveniência e oportunidade, poderá o Poder Público, analisando detidamente o caso, e uma vez convencido da legitimidade da posse, outorgar o título de propriedade por meio da legitimação fundiária. Evidentemente, a fim de que não haja violação ao direito de propriedade, poderá algum interessado, em ação judicial própria, questionar a legitimação e, se o caso, obter a anulação do título com a consequente retomada da propriedade (LEITE, 2016, p. 25).

Ou seja, formalmente, a regularização fundiária urbana consiste em um ato governamental, em que o poder público reconhece a propriedade de ocupantes de terras irregulares com a finalidade de conferir a eles o direito fundamental de propriedade e de moradia, entre outros.

Ocorre, no entanto, que não é apenas pelo ato formal que esses direitos são conferidos. Assim, nota-se que na prática a regularização fundiária tem sido implantada formalmente mediante a regularização da documentação, sem que tenha ocorrido efetivamente políticas públicas para integração da cidade informal à cidade formal, pois, no papel, os núcleos urbanos passam a ser regulares, contudo, isso não é o suficiente para garantir o direito à moradia de seus habitantes.

Neste sentido, alguns autores formulam críticas ao instituto, segundo Leite (2017, p.9), “a mera regularização formal dos assentamentos precários não é suficiente, pois isso não soluciona os problemas de inserção social dos membros dessa comunidade, por exemplo.”

Ora, se um dos 5 objetivos da regularização deveria ser a integração da “cidade informal” à “cidade formal”, isso somente seria atingido ao se pensar a cidade como um todo, à luz dos objetivos do art. 182 da Constituição Federal: atender às funções sociais da cidade e garantir bem-estar de seus habitantes. A mera regularização formal dos assentamentos precários não é suficiente, pois isso não soluciona os problemas de inserção social dos membros dessa comunidade, por exemplo. (LEITE, 2017, p. 9).

Neste contexto, Benacchio explica que a lei nº 13.465/17 foi editada com o objetivo de “reconhecer o direito de propriedade aos titulares da ocupação de áreas urbanas de maneira irregular” (2014, p. 49), pois, “a regularização fundiária procede à inserção das pessoas na sociedade civil, porque antes disso habitavam a sociedade incivil, ou seja, aquela na qual os direitos humanos não são efetivados, na espécie, o direito humano à moradia adequada” (2014, p. 50). Mas, como se verá adiante, o direito à propriedade é algo muito restrito e não se equipara ao direito à moradia adequada.

Para que o direito à moradia seja garantido, como bem destaca Daniela Rosário Rodrigues, “o cumprimento da determinação constitucional de dignidade dentro da maioria das cidades demandaria um sem-número de atos do ente público e dos particulares como forma de dirigir a expansão dos núcleos urbanos” (2014, p. 31). Contudo, “não há, como deveria, uma política concreta de inclusão dos membros do grupo social dentro de uma cidade estruturada para recebê-los” (RODRIGUES, 2014, p. 33).

Neste sentido, conforme se verá adiante, a regularização fundiária, que confere a propriedade aos seus habitantes, não possui o condão de conferir o mínimo existencial do direito à moradia e tem se tornado um instrumento de legitimar assentamentos urbanos em completa desconformidade com as diretrizes urbanísticas e os elementos da moradia adequada, que abrange a habitação física, a locomoção, o trabalho, o lazer e o meio ambiente equilibrado são deixados de lado.

## 2.4 Objetivos da regularização fundiária

Ainda tratando no escopo da regularização fundiária, cabe destacar os demais objetivos que norteiam o instituto, todos elencados no art. 10 da Lei nº 13.465/17, quais sejam:

- Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:
- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
  - II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
  - III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
  - IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
  - V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
  - VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
  - VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
  - VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
  - IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
  - X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
  - XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
  - XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017).

Cabe, neste sentido, tecer breves comentários sobre os objetivos mais importantes que pautam o procedimento da regularização fundiária urbana.

Primeiramente o legislador aponta que os entes públicos deverão identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos, de forma que a qualidade de vida de seus ocupantes seja melhorada. Exige-se do poder público, portanto, que ele conheça detalhadamente seu território e a forma que ele foi ocupado, para que seja traçada a melhor e mais adequada estratégia para enfrentar os assentamentos informais, contudo, o foco principal é a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, exatamente como preceitua o artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988)

Outro ponto que o legislador elegeu como objetivo da regularização fundiária foi o inciso III do artigo 10, no qual atribuiu aos entes públicos a responsabilidade de ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos a serem regularizados. Este dispositivo ressalta a vontade do legislador em preservar os vínculos que os moradores criaram no local, já que tratam-se de núcleos já consolidados, inclusive com traços culturais próprios. Assim, a lei rechaça a realocação dos moradores em conjuntos habitacionais na periferia. Neste sentido, Leite (2017, p. 9):

A tradicional solução de retirar as pessoas do centro urbano e colocá-las em conjuntos habitacionais situados na periferia – medida sempre criticada por urbanistas – é rechaçada pela lei. Ora, havendo mecanismos para a regularização da ocupação, não há mais motivos para o reassentamento.

Em sequência, o quarto inciso do artigo é um dos objetivos mais relevantes da lei, que se refere a promoção da integração social e a geração de emprego e renda. Isso porque, conforme se verá adiante, o direito à moradia está longe de ser apenas a residência física, pelo contrário, abrange muito mais do que isso. O local deverá propiciar ao morador todas as condições para atingir a melhor qualidade de vida. Assim, é necessário que haja meios de transportes públicos adequados, bem como serviços públicos de educação, saúde, segurança e lazer.

Assim, a articulação entre diferentes políticas setoriais confere o tratamento global da questão; de nada adianta urbanizar uma área se não há meios de

transporte público adequados, por exemplo. Da mesma forma, o local precisa contar com serviços públicos de educação, saúde e segurança. O núcleo regularizado deve efetivamente passar a fazer parte da “cidade formal”, não se admitindo nenhuma forma de segregação de seus ocupantes. Justamente para o resgate da dignidade daqueles que, normalmente, se encontram em situação de maior vulnerabilidade, há necessidade de políticas públicas de promoção social. (LEITE, 2017 p. 10).

Além desses princípios, com a edição da Medida Provisória nº 759 posteriormente convertida em lei, o poder público promoveu a diminuição dos formalismos do sistema judicial e optou por estimular a resolução extrajudicial de conflitos, objetivando com isso concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo. Portanto, a resolução extrajudicial foi estimulada para conferir celeridade na resolução do problema e diminuir o formalismo judicial.

Os incisos VI, VII e VIII consistem na confirmação dos demais incisos, pois, a garantia da moradia digna e às condições de vida adequadas se referem à infraestrutura urbana e serviços públicos, ao passo que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes reiteram mais uma vez os objetivos da política de desenvolvimento urbano previstos no artigo 182 da Constituição Federal.

Por fim, cabe dar uma especial atenção ao décimo inciso do artigo supramencionado, que é de extrema importância. Neste dispositivo, o legislador consolidou como um dos princípios norteadores do procedimento de regularização fundiária a prevenção e o desestímulo a formação de novos núcleos urbanos formais.

Nesse ponto, a fiscalização do Poder Público deve ser implacável, para que não sejam criados novos parcelamentos irregulares a serem posteriormente regularizados, o que constituiria um prêmio ao burlador da lei, eternizando o problema. (MACEDO, 2017)

Ou seja, deve-se dar uma especial importância para este inciso, haja vista que sem a atuação do poder público de forma eficaz para evitar o surgimento de novas ocupações informais, o procedimento de regularização fundiária se tornará cíclico. O governo estaria legitimando o surgimento de novos núcleos e os proprietários seriam incentivados à ocupação irregular mediante a expectativa de uma regularização futura.

Ressalta-se que, quando a lei menciona que os entes públicos devem atuar no sentido de prevenir a formação de novo núcleos irregulares, isso inclui, além da fiscalização, a adoção de políticas de desenvolvimento urbano e, particularmente uma efetiva política de habitação.

Ante os comentários aos incisos do art. 10 da lei nº 13.465/17, restaram claros os seus objetivos e princípios norteadores, portanto, de forma extremamente sucinta, nas palavras de AMADEI *“conclui-se que o Poder Público é o responsável pela identificação das áreas informais e estabilização dos direitos dos ocupantes do respectivo solo, possibilitando efetiva inclusão social e prevenindo novos núcleos urbanos marginalizados.”* (2017, p. 43)

## **3 CAPÍTULO 2**

### **3.1. A função social da propriedade**

Ao longo da história o ser humano passou por diversas etapas referentes às conquistas de seus direitos fundamentais. Foi somente no final do século XVIII, mais precisamente com o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na Europa, em que houve a reivindicação de uma série de direitos civis e individuais, como o direito à vida, propriedade, liberdade e participação política, por exemplo. Estes direitos, conhecidos como os direitos da dimensão individual-liberal, foram marcados pela abstenção do controle do Estado, já que eram intimamente ligados com a liberdade dos indivíduos.

Em sequência, reconhecidos os direitos da primeira dimensão e após a Primeira Guerra Mundial, a concepção do Estado de Bem Estar Social começou a surgir e, com ela, a necessidade de o Estado garantir aos seus cidadãos, por meio de intervenções públicas, oportunidades iguais. Assim, iniciou-se o entendimento de que o estado deveria promover ações afirmativas e políticas públicas, para garantir o acesso básico à direitos como a saúde, educação, habitação, trabalho, lazer e outros.

Ou seja, com a segunda dimensão, conhecida como dimensão social, o estado passou a se preocupar com a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Estes direitos, ao contrário dos direitos da primeira geração, dependem da intervenção estatal por meio da execução de políticas públicas. A partir desta mentalidade, com o advento da segunda dimensão, foi crescendo o entendimento de que o coletivo prevalece sobre o individual.

Importante ressaltar que, a classificação dos direitos humanos em diferentes dimensões busca afastar a ideia de superação dos direitos, isso porque

uma dimensão não é substituída pela próxima. As dimensões de direitos se acumulam e possuem um caráter de permanência. Assim, os direitos de primeira dimensão não foram substituídos pelos de segunda, mas acrescidos.

No Brasil, os direitos sociais estiveram presentes em todas as Constituições que vigoraram no país, desde a Constituição do Império de 1824 e, com o passar do tempo, cada Constituição apresentou uma diferente abrangência dos direitos sociais, em maior ou menor escala. Isso porque, em razão de lutas das classes operárias, buscando sobretudo proteção dos trabalhadores, os direitos sociais foram evoluindo, sendo reconhecidos e posteriormente positivados.

Com o fim da ditadura militar, foi promulgada a atual Constituição Federal em 1988, que, pela primeira vez, contou com a participação popular para a sua elaboração e foi até chamada de Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 6º, 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”* (BRASIL, 1988).

[...] além de serem reconhecidos como direitos fundamentais ainda receberam título próprio. Por isso, os direitos fundamentais sociais devem ser compreendidos por uma dogmática constitucional singular, emancipatória, marcada pelo compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a plena efetividade dos comandos constitucionais (CLÉVE, 2003, p. 19).

Também com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi empregado um novo olhar sobre o direito de propriedade. Um direito estritamente individual passou a ser visto com uma perspectiva essencialmente social. O direito à propriedade passou a ser orientado pela dignidade da pessoa humana, solidariedade social, igualdade e função social da propriedade.

Essa mudança de perspectiva se deu, pois, as normas constitucionais possuem um caráter aberto, amplo e genérico, de forma que permitem um dinamismo aos seus dispositivos, que podem ser interpretados conforme a evolução e desenvolvimento da sociedade (Meyer-Pflug, p. 13). Diante desta possibilidade, a interpretação da Constituição possui um viés extremamente político. Por isso, a interpretação constitucional possui íntima relação com o intérprete, responsável por extrair o sentido da norma e atribuir-lhe significado. Ademais, o intérprete, por

natureza, jamais pode ser um sujeito neutro, pois todos carregam consigo uma carga de convicções adquiridas ao longo da vida.

Assim, foi exatamente neste contexto em que a interpretação referente ao direito à propriedade e sua função social, já positivados no ordenamento jurídico brasileiro, foi alterada, de forma que a função social passou a ser uma condicionante da propriedade, em prol do bem comum da sociedade e a prevalência do coletivo. A propriedade, inicialmente embasada na liberdade, passou a ser entendida como um direito que deveria observar a sua função social.

[...] a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, alicerçado em Locke, previa que a propriedade seria "uma barreira intransponível para o Estado: um direito natural".

Tal concepção sofreu sérias reações, dentre as quais se destacam: Proudhon, que, considera a propriedade individual "um roubo"; Marx, ao pregar a destruição da propriedade privada; e Comte, que vem aplinar a base da funcionalidade da propriedade, ainda que privada.

Com o advento dos ideais de Estado do Bem Estar Social, a propriedade passa a ser encarada como uma forma de se garantir o desenvolvimento da sociedade em todos os aspectos, seja econômico, social, cultural, entre outros. Passa-se a discutir a função social da propriedade questionando que ela não deve servir apenas as necessidades de seu dono, mas sim de toda sociedade, sobre um aspecto da coletividade.

A atual Constituição brasileira, em vigor desde 1988, recepcionou os ideais do Estado do Bem Estar Social, cravando em meio aos direitos e garantias individuais, o direito à propriedade, ressaltando a função social da propriedade, entre os incisos XXIII e XXVI do seu Artigo 5º. (SOARES)

Pode-se dizer, portanto, que foi conferida uma certa limitação ao direito de propriedade, pois a função social trouxe uma carga axiológica no sentido de que o coletivo tem prioridade sobre o individual. Ou seja, apesar do direito à propriedade permanecer absoluto no ordenamento jurídico brasileiro, em casos de afronta direta a sua função social, existe a possibilidade de a propriedade individual ser relativizada em situações excepcionais.

Sob tal prisma, a relação entre "direito" e "função social" é necessariamente adversarial: um se contrapõe ao outro como mecanismo de contenção, pois, se a propriedade é expressão da liberdade, qualquer forma de regulação representa uma violação a um direito que naturalmente todos têm em uma medida absoluta (DANTAS, 2015).

Nesta dinâmica, a autora Lilian Pires bem resume que "*o proprietário tem o direito de utilizar a coisa, mas sua utilização está condicionada ao bem comum.*" (2005, p. 172).

Ademais, a função social da propriedade foi consagrada como um princípio constitucional da Carta de 88, mais especificamente nos arts. 5º, XXIII, que

abrange os direitos e garantias fundamentais e 170, que está inserido no capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica.

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: [...] XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

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**: [...] III - **função social da propriedade**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O conceito de função social é, portanto, um princípio de interpretação aberta, mas que, ao mesmo tempo que protege o interesse individual da propriedade privada, a relativiza, com base na igualdade social. Visa-se, com isso, o bem comum da sociedade de forma que o direito de propriedade se afaste cada vez mais da concepção individualista originalmente empregada.

Ressalta-se que a adoção da função social da propriedade como um princípio constitucional possui uma tremenda importância, pois as normas infraconstitucionais serão redigidas em observância a este conceito, assim como as normas deverão ser sempre interpretadas em favor da função social da propriedade. Ou seja, é um princípio que deve ser observado tanto pelo legislador quanto pelo aplicador do direito.

Assim, foi exatamente neste contexto que o artigo 10, inciso VII da Lei nº 13.465/17 elencou a garantia da efetivação da função social da propriedade como um dos objetivos da regularização fundiária, cuja concepção é pautada pela ideia do coletivo sobre o individual.

### **3.2. As funções da cidade**

Ato contínuo, como um desdobramento da função social da propriedade, surgiu no ordenamento brasileiro uma série de normas urbanísticas para garantir sua macro versão, qual seja, a função social da cidade, que também possui, como ponto central, a prevalência do coletivo sobre o individual.

A cidade possui uma função social que objetiva harmonizar os interesses de seus habitantes de forma a garantir dignidade por meio do direito à moradia. A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso IX, preconiza que “é competência comum

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

A função social da cidade pode ser considerada como uma ramificação da função social da propriedade, que é a síntese suprema do Direito Urbanístico e traduz em sua essência, a prevalência do coletivo sobre o particular. Assim, como bem resume DI SARNO, *“mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes”*. (2004, p. 47).

Em 1933, durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, no qual foi redigida a Carta de Atenas, foi estabelecido que a cidade deveria obedecer a quatro grandes funções, quais sejam, a habitação, o trabalho, a recreação e a circulação. Estas funções universais foram consideradas de tamanha importância que acabaram sendo norteadoras no planejamento urbano de diversos países.

A Nova Carta de Atenas, proposta em 2003 pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), recebeu o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas. Nesta carta, propõe-se uma rede de cidades que deseje:

conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários (Garcias, 2008, p. 7).

Assim, conforme já mencionado, foi neste contexto que a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) foi editada, para regulamentar a política urbana brasileira e, finalmente conferir eficácia jurídica aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam sobre o assunto.

O Estatuto trouxe uma série de diretrizes gerais que devem ser obrigatoriamente observadas por todos os entes públicos e pela sociedade civil como um todo. As normas contidas nesta lei regulamentam a propriedade urbana em prol do bem coletivo e a função social da cidade, ou seja, tratam-se de normas de interesse social que traz dispositivos com o objetivo de garantir a segurança e bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental das cidades. (RANGEL, 2009, p. 71).

Neste sentido, a lei estabelece, em seu artigo 2º o objetivo central da política urbana, que é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e da propriedade urbana”. (BRASIL, 2001). Destaca-se neste dispositivo o viés social do legislador que se preocupou com a função social da cidade, em consonância com os princípios constitucionais brasileiros. Portanto, ressalta-se que o artigo 10, inciso VIII da Lei nº 13.465/17, neste mesmo sentido, elegeu o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade bem como a garantia do bem-estar de seus habitantes como mais um dos objetivos da regularização fundiária.

### **3.3 Direito à moradia**

Conforme mencionado, o Direito à moradia, listado como um direito social garantido pela Constituição Federal no rol do artigo 6º, foi definido como um dever de todos os entes federativos, em razão de ter sido pautado com base na dignidade da pessoa humana, neste sentido, a Constituição enfatiza, no inciso IX do art. 23, a necessidade da melhoria das condições habitacionais e de saneamento, destacando que o exercício do direito à moradia é maior do que a simples ocupação de uma habitação física,

Parte-se, portanto, do pressuposto de que o direito à moradia é maior do que simplesmente “ter um local para morar”. Para que este direito seja realmente efetivado, é necessário atingir várias esferas da vida dos habitantes. Isto porque, quando embasamos o direito à moradia na dignidade da pessoa humana, o local em que o indivíduo reside deverá obrigatoriamente permitir o seu acesso a meios de transporte adequados, opções de lazer acessíveis e alcance aos serviços públicos referentes à educação, saúde e segurança, entre outros.

O direito à moradia é um direito complexo, rico em atribuições, que vai além do direito de ter uma casa própria, embora este seja um complemento indispensável para a efetivação desse direito. Não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, requer uma habitação digna e adequada. (RANGEL, 2009, p. 65).

Importante frisar também que a moradia é um direito fundamental, que havia sido embrionariamente reconhecido na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, temos em seu artigo XXV:

[...] todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o 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. (ONU, 1948)

O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário nº4, definiu o que deve ser considerado como moradia adequada, e estabeleceu que ele deve ser visto como o direito de viver em um lugar em segurança, paz e dignidade.

Dentro deste conceito estabelecido pelo Comitê, foram elencados elementos como segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. Diante destes elementos, a Secretaria dos Direitos Humanos sintetizou os requisitos da seguinte forma:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).

Ou seja, o direito à moradia integra o mínimo existencial do ser humano, portanto, o Estado precisa atuar para promover o direito à moradia adequada. Assim, o Estado precisará agir de forma que se abstenha de atos que possam ofender este direito e se esforçar para proteger a moradia de seus cidadãos contra a intervenção de terceiros.

Pode-se dizer, sem embargo, que talvez a repercussão mais relevante da incidência do princípio da função social da propriedade para o Direito Civil seja um dado reflexo dessa funcionalização: a preocupação com a questão do acesso.

Permitir que mais pessoas passem a ter acesso a bens – seja na condição de titulares ou de possuidores – é, por excelência, o modo de propiciar existência digna aqueles que, historicamente, se colocavam a margem de um Direito Civil que destinava sua tutela apenas ao indivíduo proprietário (FACHIN, p. 19)

Vale reiterar que o Estado deve agir para promover a moradia adequada, que é um direito mais rigoroso do que o direito à propriedade. Isso porque, o direito à moradia envolve várias esferas do indivíduo, e não somente a esfera patrimonial como o direito à propriedade. Neste âmbito, o direito a moradia adequada poderá ser conferido até a quem não é proprietário, como os locatários e usufrutuários, por exemplo.

Foi, portanto, dentro destas obrigações estatais que o legislador elegeu os objetivos da lei nº 13.465/17, que regula a regularização fundiária. Foi observada a necessidade de conferir legitimidade aos ocupantes de núcleos urbanos já consolidados e, para que isso ocorresse dentro dos parâmetros principiológicos do ordenamento jurídico brasileiro, o legislador determinou que o poder público deveria melhorar as condições urbanísticas e ambientais do núcleo urbano em relação à ocupação informal anterior, promover a integração social e garantir o direito social de moradia digna e às condições de vida adequada, entre outros.

Ocorre, contudo, que é neste ponto que resta a grande controvérsia da efetividade prática do instituto da regularização fundiária do Distrito Federal, pois, como se verá adiante, estes deveres do poder público não são efetivados na prática como a lei diz que deveria ser. Assim, o procedimento da regularização acaba sendo um instrumento de legitimação de propriedade, sem que sejam tomadas medidas condizentes com o direito à moradia.

## **4 CAPÍTULO 3**

### **4.1 Caso no Distrito Federal – Vicente Pires**

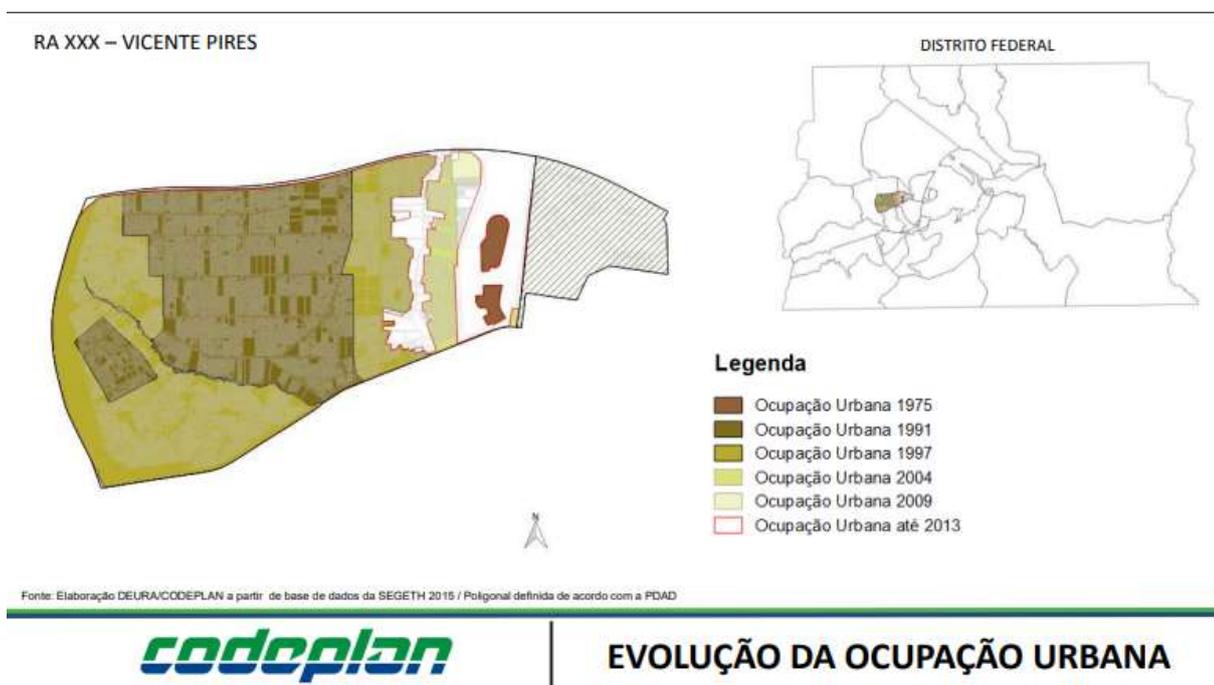
A Colônia Agrícola Vicente Pires, localizada ao norte da Estrada Parque Taguatinga – EPTG, foi criada na década de 80 junto com a Colônia Agrícola Samambaia e São José, como parte da política rural do Distrito Federal. As glebas possuíam cerca de 6 hectares e eram destinadas à produção de frutas e hortigranjeiros, sob a gerência da Fundação Zoobotânica, por meio de contrato de arrendamento (DEURA - Codeplan).

Nesta época, havia uma ideia de que essas colônias, que faziam parte da área rural do Distrito Federal, apenas faziam parte da política de abastecimento alimentício de Brasília. Contudo, no final da década de 90 e início dos anos 2000, as chácaras e unidades produtivas foram alvo de uma intensa urbanização e em 1997 houve o parcelamento das glebas rurais na forma de condomínios horizontais (DEURA - Codeplan).

Em 2008, a Lei nº 814/2008 foi responsável pela criação do Setor Habitacional Vicente Pires e, em 26 de maio de 2009, a Câmara Legislativa do Distrito Federal editou a Lei nº 4.327, responsável pela criação da Região Administrativa de Vicente Pires – RA XXX.

Conforme narrado, a imagem a seguir ilustra bem a evolução da ocupação urbana em Vicente Pires entre os anos de 1975 até 2013, bem como demonstra a intensa urbanização no final dos anos 90 e início dos anos 2000, em que os condomínios horizontais foram surgindo de maneira dispersa e desconectada dos núcleos urbanos consolidados.

**Figura 1 – Evolução da ocupação urbana de 1975 a 2013 – Vicente Pires – Distrito Federal**



Fonte: DEURA - Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais – Codeplan. Disponível em <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Vicente-Pires.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

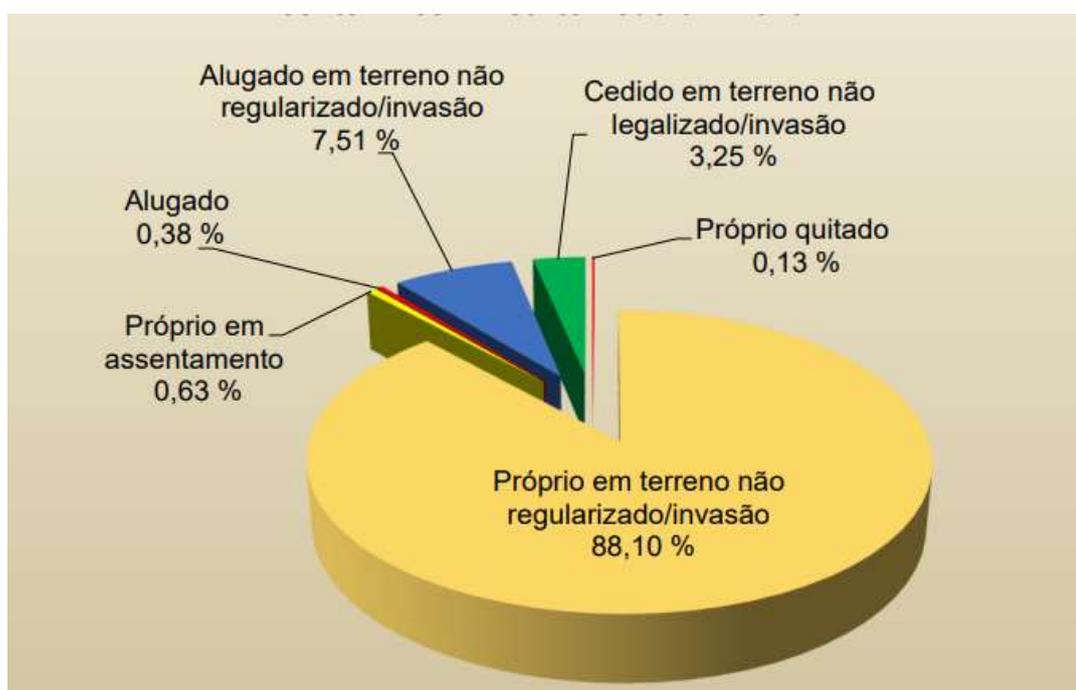
Segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), em 2016 a Região Administrativa já abrigava mais de 70 mil habitantes.

A PDAD também levantou dados referentes às características dos domicílios dos habitantes de Vicente Pires e, neste sentido, a pesquisa revelou que aproximadamente 98% da população de mais de 70 mil pessoas vivem em casas e, dentre esta porcentagem, a grande maioria fica em terrenos não regularizados.

O número de domicílios urbanos estimados é de 20.247 e, considerando que a população urbana estimada é de 72.879, a média de moradores por domicílio urbano é de 3,60 pessoas. Na Região, a quase totalidade das construções é permanente. Destas, 98,48% são casas (PDAD, 2016, p. 37).

Outra importante informação que pode ser verificada no gráfico a seguir, apresentado pela PDAD como resultado do levantamento, consiste no fato de que mais de 98% dos domicílios da região administrativa de Vicente Pires são compostos por imóveis próprios, alugados ou cedidos situados em terrenos não regularizados ou oriundos de invasões.

**Gráfico 1 - Domicílios ocupados segundo a condição – Vicente Pires – Distrito Federal – 2016**



Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD.

Ou seja, a região é quase que totalmente composta por imóveis irregulares, que foram se consolidando à margem do planejamento previsto para a localidade. Por

este motivo, os moradores de Vicente Pires dependem da realização do procedimento de regularização fundiária para que seja conferido a eles a propriedade dos imóveis em que vivem há décadas.

Ocorre que, conforme se verá adiante, o surgimento desses núcleos urbanos irregulares causa grandes transtornos na cidade e na vida dos próprios moradores, algo que a legislação que trata sobre a regularização fundiária se comprometeu a melhorar mediante a exposição de objetivos do instituto. Neste sentido, a regularização fundiária é uma ferramenta para conferir o direito à propriedade dos ocupantes destes núcleos e, de acordo com os objetivos eleitos pela própria lei, deve vir acompanhada de ações do poder público para assegurar o direito à moradia.

## **4.2 Regularização fundiária em Vicente Pires**

Conforme exposto, a região de Vicente Pires era regulada pelo Decreto n. 2.739, de 16 de outubro de 1974, que tratava sobre o parcelamento do solo na região. A referida lei havia classificado a área como rural e determinado que somente poderia haver chácaras e habitações em terrenos com no máximo 5 mil metros. (LIRA, 2017).

Neste sentido, o Plano Diretor da época também classificava a região como rural, razão pela qual não poderia ser objeto de urbanização e qualquer tentativa seria ilegal. Contudo, o governo do Distrito Federal optou por presenciar o surgimento do aglomerado urbano nas colônias agrícolas e converter a área em urbana, criando uma cidade e, futuramente, pretendendo que a regularização fundiária fosse apta a legalizar a cadeia de eventos que contribuíram para a situação atual da Região Administrativa de Vicente Pires (LIRA, 2017).

Da incredulidade ou não com o quadro, a verdade é que Vicente Pires é hoje uma Região Administrativa do Distrito Federal, mais precisamente, a 30ª Cidade do DF, não mais existindo politicamente como Colônia Agrícola. Ostenta ares de cidade, embora desorganizada em sua origem, é urbana em sua essência (LIRA, 2017, p. 120).

Assim, tendo em vista que a evolução da região se deu pelo parcelamento ilegal da colônia agrícola, para dar lugar a centenas de condomínios horizontais, é necessário que seja processada a regularização fundiária para que a situação dos moradores que ocupam a área pública passe a ser regular nos termos do procedimento já explicado em tópico anterior.

O Plano Diretor do Distrito Federal, atualizado em 2012, já previa a Região Administrativa de Vicente Pires como uma área passível de regularização. Contudo, para que a regularização seja efetivada, é necessário que todas as etapas de responsabilidade dos órgãos especializados sejam concluídas, como a análise da situação fundiária, o licenciamento ambiental, aprovação do projeto urbanístico e implantação de obras de infraestrutura, entre outras providências.

No entanto, a Região Administrativa de Vicente Pires possui uma peculiar questão fundiária, pois, parte da região está em áreas de propriedade da União e parte em terras da Agência de Desenvolvimento de Brasília (Terracap), assim, para facilitar o processo de legalização, Vicente Pires foi dividido em quatro trechos: o 1 e o 3, do GDF, e o 2 e 4, do Governo Federal. (MADER, 2017).

Ademais, para melhor gerenciar a regularização, especificamente o trecho 2, recentemente o GDF e a União celebraram um acordo para que os terrenos de propriedade do governo federal possam ser conduzidos também pelo governo local. No entanto, o trecho 4 foi mantido sob tutela da União e será objeto de discussão posterior.

Nesta esteira, o processo de regularização do Trecho 3, que não dependia deste acordo, está mais adiantado. O edital de convocação para que os moradores desta área possam realizar a compra direta dos imóveis foi lançado em 2017 e contemplou 2.992 imóveis, que foram avaliados de R\$ 33,5 mil a R\$ 135 mil. Conforme previsão da Terracap, a próxima área que será comercializada é o Trecho 1 de Vicente Pires, que também já completou as etapas anteriores de regularização fundiária, preenchendo as condições necessárias para a comercialização, que poderá ocorrer a qualquer momento.

### **4.3 Transtornos provocados por loteamentos irregulares**

Antes de adentrar no âmbito da regularização fundiária do Distrito Federal, é importante esclarecer que um loteamento irregular pode causar diversos transtornos às cidades e seus habitantes. Um dos exemplos de problemas regionais em razão de assentamentos irregulares é a desarticulação do sistema viário, de forma a dificultar o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais ou até caminhões de coleta de lixo. Ademais, estes transtornos podem ser gravíssimos, ao ponto de os bairros

irregulares estarem sujeitos a erosão e alagamentos ou até assoreamento de lagos, rios e mares. (NALINI, 2017, p. 156).

A irregularidade dos núcleos urbanos e a ausência de planejamento da cidade acaba ocasionando a falta de espaços públicos para que sejam implantados diversos estabelecimentos necessários, como de saúde, lazer, educação e segurança. Além disso, ressalta-se que a expansão horizontal excessiva e desordenada da malha urbana também é prejudicial, podendo onerar até o orçamento público (NALINI, 2017, p. 17).

Ou seja, o planejamento da cidade fica completamente comprometido, na medida em que os assentamentos irregulares surgem sem previsão e, sobretudo, sem qualquer preocupação com os possíveis impactos à cidade. Outro problema consiste no fato de que a consolidação destes assentamentos não inclui o planejamento relativo ao abastecimento de água, saneamento básico e distribuição da rede elétrica, dentre outros serviços básicos.

#### **4.4 Problemas enfrentados pelos habitantes de Vicente Pires**

Como já demonstrado no tópico referente ao direito à moradia, a infraestrutura do local é um dos elementos que o Comitê das Nações Unidas elencou para que seja caracterizada a moradia adequada. Segundo o comitê, “a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo”. Por isso, quanto à Infraestrutura urbana, é importante ressaltar alguns dados levantados sobre a Região Administrativa de Vicente Pires.

No que diz respeito à existência de infraestrutura de urbanização na rua onde residem os habitantes da região e nas proximidades, a tabela a seguir demonstra que Vicente Pires a menor porcentagem de cobertura por rede de água pluvial dentre as regiões pesquisadas, apresentando uma alarmante porcentagem de abaixo de 20% das ruas.

**Tabela 1 - Domicílios ocupados segundo a infraestrutura urbana na rua onde mora – PDAD/DF-2015 (porcentagem)**

Tipo de abastecimento de energia elétrica	Núcleo Bandeirante	Guará	Riacho Fundo	Águas Claras	SCIA - Estrutural	SIA	Vicente Pires	UPT Central Adjacente 2
Não tem rua asfaltada	4,00	0,34	3,80	7,44	46,40	1,28	11,89	7,88
Têm rua asfaltada	96,00	99,66	96,20	92,56	53,60	98,72	88,11	92,12
Não tem calçada	4,99	0,59	6,60	8,68	11,99	17,67	31,79	9,18
Têm calçada	95,01	99,41	93,40	91,32	88,01	82,33	68,21	90,82
Não tem meio-fio	4,99	0,34	7,80	7,97	6,59	1,64	10,26	5,58
Têm meio-fio	95,01	99,66	92,20	92,03	93,41	98,36	89,74	94,42
Não tem iluminação pública	2,01	0,76	1,60	1,91	4,60	1,64	2,25	1,75
Têm iluminação pública	97,99	99,24	98,40	98,09	95,40	98,36	97,75	98,25
Não tem rede de água pluvial	7,00	2,71	10,80	16,41	63,20	7,47	80,85	23,05
Têm rede de água pluvial	93,00	97,29	89,20	83,59	36,80	92,53	19,15	76,95
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2015

Os resultados obtidos com esta pesquisa demonstram uma precariedade da infraestrutura urbana, causando a região a enfrentar graves problemas em época de chuva. A situação que os moradores passam em razão da falta de estrutura para lidar com fenômenos climáticos rotineiros, ante a ausência de cobertura por rede de água pluvial, pode inclusive colocar em risco a vida dos habitantes.

Isso porque, este problema que os moradores enfrentam na época de chuva tem se agravado de tal maneira que acabou captando até os olhares da mídia, quando recentemente uma “cratera engoliu um veículo”, em razão de problemas com o asfalto causado por chuvas intensas.

Em suma, em razão da falta de infraestrutura para o escoamento da água acumulada pela chuva, um buraco se formou no asfalto com o tamanho e profundidade tão grandes que foi capaz de abrigar um veículo inteiro, conforme se depreende do trecho da reportagem e imagem a seguir:

Durante chuva nesta terça-feira (23/10), uma caminhonete foi engolida por cratera que se abriu na Rua 3 de Vicente Pires. Desde a semana passada, com o fim da estiagem, relatos de inundação, alagamentos e quedas em buracos mostram a dimensão do caos enfrentado pelos moradores da região. (METRÓPOLES, 2018)

Os sucessivos governos do Distrito Federal taparam os olhos para a urbanização desenfreada da antiga colônia agrícola. Hoje, as consequências saltam à vista da população. A cidade carece de melhorias em serviços essenciais, como saneamento e mobilidade, exemplificado na cratera que engoliu um veículo e pôs em risco a vida de um casal de idosos na última terça-feira (23/10) (METRÓPOLES, 2018)

**Figura 2 – Veículo após temporal em Vicente Pires – Distrito Federal - 2018**



Fonte: Metrôpoles 2018

Outro dado importante que deve ser destacado consiste no resultado obtido pela pesquisa no que concerne a existência de infraestrutura para a circulação de pedestres na região. Conforme já demonstrado, a circulação foi destacada pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna e incluída na Carta de Atenas como uma das funções da cidade.

Neste sentido, a pesquisa demonstrou que 68,21% das ruas de Vicente Pires sequer possuem calçadas. Ou seja, mais da metade das ruas da Região Administrativa não oferecem uma área destinada para a circulação de seus habitantes, dificultando ou até impossibilitando a mobilidade dos pedestres da região e, mais que isso, colocando em risco a segurança dos moradores.

Por outro lado, a Carta de Atenas também prevê o lazer como uma das funções da cidade que, inclusive, é um dos direitos sociais garantidos pela atual Constituição Federal. Neste sentido, um dos objetivos previstos no art. 10 da Lei nº 13.465/17, que regulamenta a regularização fundiária, consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Contudo, os dados a seguir demonstram que cerca de 80% das ruas da região não são arborizadas, 93% não possui jardins ou parques, 95% não tem ciclovias nem espaço cultural e 80% não possui um ponto de encontro comunitário.

**Tabela 2 - Domicílios ocupados segundo as áreas públicas comuns próximas às residências – PDAD/DF-2015 (porcentagem)**

Áreas públicas comuns	Núcleo Bandeirante	Guará	Riacho Fundo	Águas Claras	SCIA - Estrutural	SIA	Vicente Pires	UPT Central Adjacente 2
Não tem ruas arborizadas	32,81	45,08	49,60	35,33	85,00	67,76	80,48	49,22
Têm ruas arborizadas	67,19	54,92	50,40	64,67	15,00	32,24	19,52	50,78
Não tem jardins/parques	36,20	51,78	49,40	48,20	95,60	93,08	93,49	58,38
Têm jardins/parques	63,80	48,22	50,60	51,80	4,40	6,92	6,51	41,62
Não tem nascente d'água	92,60	98,98	99,40	92,10	99,80	100,00	91,49	95,42
Têm nascente d'água	7,40	1,02	0,60	7,90	0,20	0,00	8,51	4,58
Não tem ciclovia	61,20	50,59	74,80	47,79	100,00	100,00	95,24	62,02
Têm ciclovia	38,80	49,41	25,20	52,21	0,00	0,00	4,76	37,98
Não tem espaço cultural	91,80	82,80	91,40	99,19	100,00	100,00	95,62	92,48
Têm espaço cultural	8,20	17,20	8,60	0,81	0,00	0,00	4,38	7,52
Não tem Ponto de Encontro Comunitário	20,61	22,20	23,00	43,53	70,79	66,12	80,48	40,73
Têm Ponto de Encontro Comunitário	79,39	77,80	77,00	56,47	29,21	33,88	19,52	59,27
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2015

Destaca-se ainda que, segundo pesquisas realizadas em 2015, a região não estava totalmente ligada à rede geral de abastecimento de água, razão pela qual cerca de dois por cento dos habitantes da Região Administrativa ainda dependiam de poços, cisternas ou outros meios de abastecimento de água:

**Tabela 3 - Domicílios ocupados segundo o abastecimento de água – PDAD/DF-2015 (porcentagem)**

Tipo de abastecimento de água	Núcleo Bandeirante	Guará	Riacho Fundo	Águas Claras	SCIA - Estrutural	SIA	Vicente Pires	UPT Central Adjacente 2
Rede Geral	100,00	99,83	100,00	99,43	93,00	98,78	98,12	99,03
Poço/Cisterna	0,00	0,17	0,00	0,04	0,40	0,00	0,50	0,16
Poço Artesiano	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,41	1,00	0,30
Outros	0,00	0,00	0,00	0,04	6,60	0,82	0,38	0,51
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2015

Outro importante dado a ser demonstrado diz respeito ao esgotamento sanitário que, segundo pesquisa realizada em 2015, demonstra que Vicente Pires possui uma pequena porcentagem, de apenas vinte e três por cento, de domicílios ligados à rede geral de esgoto. Isso porque a maioria das habitações ainda utilizam fossas sépticas e rudimentares:

**Tabela 4 - Domicílios ocupados segundo o esgotamento sanitário – PDAD/DF-2015**

Tipo de abastecimento de água	Núcleo Bandeirante	Guará	Riacho Fundo	Águas Claras	SCIA - Estrutural	SIA	Vicente Pires	UPT Central Adjacente 2
Rede Geral/ Caesb	94,60	98,14	89,40	84,40	89,80	97,55	23,40	81,74
Fossa Séptica	4,60	1,86	7,60	12,62	6,80	1,63	62,70	14,81
Fossa Rudimentar	0,80	0,00	3,00	2,98	3,40	0,00	12,89	3,31
Esgotamento a céu aberto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,82	1,00	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2015

Ante o exposto, conclui-se que a situação atual da Região Administrativa de Vicente Pires está longe de refletir um núcleo apto a oferecer a seus moradores uma moradia adequada. Isso porque, conforme demonstrado, o direito à moradia vai além das quatro paredes de uma casa. O direito à moradia engloba muito mais que isso, de forma que uma moradia pode ser considerada adequada quando oferece segurança na comunidade, paz, dignidade e saúde, entre outros.

#### 4.5 Obras de melhoria em Vicente Pires

Em setembro de 2015, iniciaram-se as obras de captação de água pluvial em Vicente Pires, como parte do processo de regularização da cidade. A previsão inicial para a conclusão da obra, cujo custo atual gira em torno de R\$ 463 milhões de reais, era em 2017. Contudo, ante a falta de planejamento, a obra foi embargada por diversos fatores e os contratos celebrados com as empresas responsáveis pela obra sofreram vários aditivos por este motivo.

Atualmente, quase quatro anos após o início das obras, a falta de escoamento de águas na região ainda é um dos principais desafios para quem vive na região. Em entrevista feita pelo Balanço Geral do Distrito Federal, o Governador Ibaneis Rocha declarou que a obra foi “feira por quem não queria terminar” e não foram realizados os estudos necessários para a execução da obra.

Neste sentido, a bacia de contenção de águas foi construída do outro lado da Estrutural, uma movimentada via do Distrito Federal que, segundo dados do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), apenas no período de segunda a sexta-feira, das 6 às 8h45, transitam em média, 22,4 mil veículos. Segundo o governador, para fazer a conexão da água pluvial com a bacia de contenção, é preciso

interromper o trânsito de quem circula na Estrutural por cerca de noventa dias, o que é impraticável.

Assim, as obras permanecem sem previsões concretas, já que, em conjunto com o governador, o Tribunal de Contas do Distrito Federal está avaliando o caso para fazerem um aditivo qualificado nos contratos de forma que permita uma nova elaboração de estudos no local para que a obra seja viabilizada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do que foi exposto até o final deste trabalho, conclui-se que a regularização fundiária se apresenta como uma ferramenta de ordenação da propriedade urbana, em que o poder público promove a legalização das ocupações irregulares com o intuito de garantir o direito à moradia, proporcionar uma melhoria na vida dos habitantes, cumprir a função social da propriedade e desenvolver as funções da cidade.

Dentro deste cenário, a Lei nº 13.465/17, que regulamenta o instituto no âmbito federal, elencou uma série de objetivos, como a prestação de serviços públicos, geração de empregos, integração social, efetivação da função social da propriedade, desenvolvimento das funções da cidade e, principalmente, garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

Contudo, conforme foi observado no decorrer do trabalho, para que estes objetivos sejam alcançados, é necessário que o poder público tome inúmeras medidas para a organização urbana e principalmente para a melhoria da infraestrutura dos núcleos urbanos consolidados.

É notório que os núcleos urbanos irregulares não são precedidos de estudos ou projetos para o planejamento urbano, razão pela qual, quando consolidados, enfrentam vários transtornos em várias esferas da cidade. Áreas como a da circulação, saneamento, distribuição de energia elétrica, drenagem de águas pluviais e outros serviços básicos ficam comprometidas. Ademais, a qualidade de vida dos habitantes também fica comprometida em razão da ausência de espaços destinados para calçadas, áreas de lazer, reuniões comunitárias e ciclovias por exemplo.

Contudo, com o exemplo prático de Vicente Pires no Distrito Federal, mediante o levantamento de dados e acompanhamento das recentes medidas que estão sendo tomadas para a melhoria da infraestrutura da Região Administrativa, foi possível constatar que os compromissos assumidos pelo poder público não são efetivados na prática como a lei diz que deveria ser. Ou seja, o procedimento da regularização acaba sendo um instrumento de legitimação de propriedade, sem que sejam tomadas medidas condizentes com o direito à moradia adequada.

O instituto é criticável em sua efetividade prática, pois, conforme demonstrado no trabalho, a regularização fundiária é na verdade um processo formal em que o poder público reconhece a propriedade dos ocupantes sem que haja a efetiva aplicação de políticas públicas notáveis para transformação da cidade irregular em regular.

Ou seja, a regularização é feita no “papel”, pois os ocupantes se tornam proprietários e passam a contar com a escritura pública do imóvel, no entanto, isso não é suficiente para garantir o direito à moradia de seus moradores, que permanecem morando no mesmo local, agora regular, porém, com as mesmas características que ostentaria se irregular fosse.

Neste sentido, o Estado jamais deve permitir a consolidação destes núcleos desordenados, intensificando a fiscalização e promovendo políticas públicas de habitação aptas a evitar o surgimento de novos assentamentos irregulares.

Contudo, ante a realidade prática, em que estes assentamentos já existem, a regularização fundiária é um instrumento necessário. No entanto, para que o instituto realmente fosse efetivo nos termos de seus objetivos, o poder público deveria intervir intensamente, na construção de calçadas, reforma do sistema viário, adoção de políticas para prestação de serviços público e implantação total da rede geral de esgoto, água e energia elétrica, entre outros.

## 6 REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – O caso de Porto Alegre - O Direito à Cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALMEIDA, Paulo Santos et al. *Regularização fundiária em áreas de conservação: análise da legislação ambiental e seus reflexos nas populações locais vulneráveis e no meio ambiente entre 2000-2010 no reservatório Billings impacto na saúde humana*. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 7, n. 2. p. 239-264, 2017.

AMADEI, Vicente de Abreu et al. *Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. Disponível em: <[https://issuu.com/uniregistrar/docs/primeiras\\_impressoes\\_sobre\\_a\\_lei\\_n](https://issuu.com/uniregistrar/docs/primeiras_impressoes_sobre_a_lei_n)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BALANÇO GERAL. *Entrevista com Ibaneis Rocha*. Disponível em: <<http://www.vicentepires.df.gov.br/2019/04/10/em-entrevista-ibaneis-rocha-fala-sobre-obras-de-vicente-pires/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil-03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil-03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de junho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Bahia: Juspodium, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*. Revista Crítica Jurídica, Curitiba, n. 22, p. 17-29, jul./dez. 2003

CODEPLAN. *Pesquisa distrital por amostra de domicílios - Vicente Pires – PDAD 2016*.

DANTAS, Marcos Eduardo de Carvalho. *Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: Uma proposta de releitura do princípio*

*constitucional*. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p23.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p23.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2019.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. A dignidade da pessoa humana no direito contemporâneo: uma contribuição à crítica da raiz dogmática do neopositivismo constitucionalista. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Conselheiros/Luiz-Edson-Fachin.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

G1. *DF e União assinam acordo para regularizar trechos 2 e 4 de Vicente Pires*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/df-e-uniao-assinam-acordo-para-regularizar-trechos-2-e-4-de-vice-pires.ghtml>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

LEITE, Luis Felipe Tegon. *Regularização Fundiária Urbana*. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria\\_cf.%20MP%20759.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria_cf.%20MP%20759.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Constitucionalização do Direito Civil*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=507>>. Acesso em: 09 set. 2018.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Disponível em <<http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

MADER, Helena, et al. *Vicente Pires caminha para regularização*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/537979/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em 12 abr. 2019.

METRÓPOLES. *Cratera engole caminhonete após temporal em Vicente Pires*. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/videos-cratera-engole-caminhonete-apos-temporal-em-vice-pires>> Acesso em: 10 abr. 2019.

METRÓPOLES. *Problemas de 72 mil habitantes em Vicente Pires vão além de cratera*. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/problemas-de-72-mil-habitantes-em-vice-pires-vaio-alem-de-cratera>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A interpretação constitucional suas especificidades e seus intérpretes. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5/Samantha-Ribeiro-Meyer-Pflug.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

NALINI, José Renato et al. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OSÓRIO, Letícia. *Direito à moradia no Brasil*. Disponível em: <[http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_a\\_moradia\\_no\\_brasil.pdf](http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf)>. Acesso em 03 abr. 2018.

PIRES, Lilian Regina Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. 2005. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

RANGEL, Helano Márcio Vieira et al. *O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade*. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/77>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

ROCHA, Maiara Sanches M. et al. *Da regularização fundiária das ocupações irregulares do solo urbano e a concretização do direito social à moradia*. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Maranhão, v. 3, n.2, p. 72-87, dez. 2017.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da. *O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal*. Brasília DF, CNM, SEBRAE, 2006.

SOARES, Whwlison Cerqueira. *Função social da propriedade: Esboço histórico*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9033](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9033)> Acesso em 12 abr. 2019.

TEIXEIRA, Alessandra Pereira Rezende. *O direito à moradia adequada*. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> . Acesso em: 20 abr. 2018.

TÓRTOLA, Elissandra Roberta. *O direito de propriedade em face da preservação ambiental*. Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/download/22/11](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/download/22/11)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

WHATELY, M.; SANTORO, P.F.; TAGNIN, R. A. *Contribuições para a elaboração de leis específicas de mananciais: o exemplo da Billings*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. p. 11.