

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**THAIS REGINA OLSSON**

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE SUPERFÍCIE NA OCUPAÇÃO DO SOLO  
URBANO:  
CONSIDERAÇÕES ACERCA DA (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL  
À MORADIA DIGNA PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA NO BRASIL.  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa  
2017

**THAÍS REGINA OLSSON**

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE SUPERFÍCIE NA OCUPAÇÃO DO SOLO  
URBANO:  
CONSIDERAÇÕES ACERCA DA (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL  
À MORADIA DIGNA PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA NO BRASIL.  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Denise Tatiane Girardon dos Santos

Santa Rosa  
2017

**THAÍS REGINA OLSSON**

**DIREITO DE SUPERFÍCIE NA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO:  
CONSIDERAÇÕES ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA NO BRASIL.  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

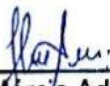
Banca Examinadora



Prof.ª Ms. Denise Tatiane Girardon dos Santos – Orientadora



Prof. Dr. Domingos Benedetti Rodrigues



Prof.ª Dr.ª Marcia Adriana Dias Kraemer

Santa Rosa, 03 de abril de 2017.

## **DEDICATORIA**

Dedico esse projeto à Deus, aos meus pais que sempre me apoiaram, à minha filha que é a minha maior razão de força, determinação e vontade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus. A minha família, minha filha, aos meus amigos. À todos que acreditaram e confiaram em mim.

O insucesso é apenas uma oportunidade para recomeçar de novo com mais inteligência. *Henry Ford*

## RESUMO

O Direito de Superfície é um instituto que surgiu pela necessidade de construção em propriedade alheia, principalmente, sobre bens públicos, que permanece o solo em tutela do Estado. Anexado à Lei específica “Estatuto da Cidade”, Lei nº. 10.257/2001 que garante a todos os cidadãos o direito da ocupação do solo urbano. Nesse contexto, a presente Monografia tem, por tema, a transferência do direito de superfície na ocupação do solo urbano com considerações a respeito da efetividade dos direitos à moradia digna no Brasil. O estudo aborda os aspectos históricos e conceituais sobre o direito à ocupação e à moradia digna, a partir da construção dos centros urbanos. Aponta os princípios constitucionais, que visam à efetividade do direito à ocupação do solo urbano e à moradia digna, sob a perspectiva do Código Civil de 2002, da Lei nº. 10.257/2001, do Estatuto da Cidade, e do Plano Diretor. A partir da identificação das normas que asseguram o direito à moradia digna no Brasil, promover um estudo a respeito dos principais fatores negativos que impedem a concretização plena desse direito, ao apontar o formato do modelo atual de ocupação de solo urbano e as desigualdades sociais que até hoje vigem. O problema a ser respondido é em que medida a transferência do direito de superfície, em observância ao princípio da função social da propriedade, pode contribuir com a concretização da moradia digna, no Brasil? Os objetivos do trabalho é analisar a transferência do Direito de Superfície, para compreender a possibilidade de concretizar direito social fundamental à moradia, previsto na Constituição Federal de 1988, sob a observância do princípio da função social da propriedade. Sustenta a possível diminuição do índice negativo, do considerável número de pessoas que não têm moradia digna, por intermédio da previsão do direito de superfície como instrumento, previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Objetiva-se, assim, efetivar o direito à moradia para a população carente das cidades brasileiras. O método utilizado é o histórico - comparativo, pois enfatiza as hipóteses, vindas de todo contexto geral e compara a evolução desse direito. Quanto à técnica de geração de dados, será usada a documentação indireta, por meio de consultada a legislação específica, Estatuto da Cidade Lei n.º 10.257/01, Código Civil, doutrinas, jurisprudências, analisar os dados, para que se possa concluir se as hipóteses apresentadas estão corretas.

Palavras-chaves: Direito de Superfície – Moradia Digna – Estatuto da Cidade – Função Social da Propriedade Urbana.

## RESUMEN

La superficie es un instituto que surgió la necesidad de construir en la propiedad de otras personas, sobre todo en la propiedad pública, que permanece en la supervisión del estado fundamental. Se adjunta a la ley específica "Estatuto de la Ciudad", la Ley núm. 10.257 / 2001, que garantiza a todos los ciudadanos el derecho de ocupación del suelo urbano. En este contexto, la presente monografía tiene por tema, los derechos de superficie sobre el uso del suelo urbano, y las consideraciones respecto a la efectividad del derecho a una vivienda digna en Brasil. El estudio se ocupa de los aspectos históricos y conceptuales del derecho a ocupar y a una vivienda digna, a partir de la construcción de los centros urbanos. Señala los principios constitucionales destinadas a la efectividad del derecho de uso de la tierra urbana y a una vivienda digna, desde la perspectiva del Código Civil de 2002, de la Ley. 10.257 / 2001, del Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro. A partir de la identificación de las normas que garantizan el derecho a una vivienda digna en Brasil para promover un estudio sobre los principales factores negativos que impiden la plena realización de este derecho, señalando la forma del modelo actual de ocupación del suelo urbano y las desigualdades sociales que hoy vigem. El problema a resolver es en qué medida los derechos de superficie, de conformidad con el principio de la función social de la propiedad, puede contribuir a la consecución de una vivienda digna en Brasil? Los objetivos son analizar el ámbito de la ley, para entender la posibilidad de alcanzar derecho social fundamental a la vivienda prevista en la Constitución Federal de 1988, en virtud del principio de la función social de la propiedad. Es compatible con la posible reducción del índice negativo, el número considerable de personas que no tienen una vivienda adecuada, a través de la predicción de los derechos de superficie como un instrumento previsto en el ordenamiento jurídico brasileño. El propósito de este modo se afecta el derecho a la vivienda para los pobres de las ciudades. El método utilizado es el hipotético - deductivo, porque hace hincapié en las posibilidades, procedentes de todo contexto general. En cuanto a la técnica de recolección de datos, se utilizará la documentación indirecta, mediante la consulta de la legislación específica, el Estatuto de la Ley N° 10.257 Ciudad / 01, Código Civil, doctrinas, jurisprudencia, analizar los datos de manera que se puede concluir si las suposiciones realizadas son correctas.

Palabras clave: Derechos de Superficie - Casa Digna - Estatuto de la Ciudad - Función social de la propiedad urbana.



## LISTA DE ABREVIACOES

art. – Artigo

C.C – Código Civil

CF – Constituição Federal

EC – Estatuto da Cidade

p. – Página

PD – Plano Diretor

PP – Políticas Públicas

PU – Políticas Urbana

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 O DIREITO À MORADIA DIGNA NO MUNDO</b> .....	<b>14</b>
1.1 CONSTRUÇÃO URBANA E DIREITO À OCUPAÇÃO .....	15
1.2 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA .....	20
1.3 O DIREITO À MORADIA DIGNA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL .....	26
<b>2 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASILEIROS E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS E OS ESTADOS FRENTE AO DIREITO À MORADIA</b> .....	<b>34</b>
2.1 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE .....	34
2.2 DIREITO DE SUPERFÍCIE: HISTÓRICO, EVOLUÇÃO E SUA APLICABILIDADE .....	42
2.3 REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS NO ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA .....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O tema desta Monografia aborda a transferência do Direito de Superfície na ocupação do solo urbano, e com considerações a respeito da efetividade dos direitos à moradia digna, no Brasil. Focalizará na ocupação, ou edificação, em terreno de propriedade em solo urbano no Brasil e a diferença do seu direito real com o direito obrigacional e a utilização da transferência do Direito de Superfície, como instrumento de concretização do direito à moradia, à luz do princípio da função social da propriedade urbana.

A problemática se dará sobre a questão de todos terem direito a uma moradia digna, juntamente, com o real efeito sobre a garantia do direito à moradia, que está enlaçado no princípio da função social da propriedade urbana. Questiona-se, então: em que medida a transferência do direito de superfície, em observância ao princípio da função social da propriedade, pode contribuir com a concretização da moradia digna no Brasil para as famílias de baixa renda?

É possível que, com a utilização da transferência do direito de superfície tenha-se possível diminuição do índice negativo considerável do número de pessoas que não têm moradia digna, por intermédio da previsão do direito de superfície como instrumento, previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Objetiva-se, assim, efetivar o direito à moradia para a população, inclusive, a carente, das cidades brasileiras, que, pelos altos índices de desigualdade social, esse direito apresenta-se, com maiores dificuldades de materialização. Efetivar esse direito, por meio dos Órgãos Públicos, que possuem a obrigação de amparar a população, em especial, a de baixa renda. Como objetivo geral, será analisado a transferência do Direito de Superfície, para compreender a possibilidade, instituída pelo legislador, na tentativa de concretizar direito social fundamental à moradia, previsto na Constituição Federal de 1988, sob a observância do princípio da função social da propriedade.

Nesse sentido, serão abordados os aspectos históricos e conceituais sobre o direito à ocupação e à moradia digna, a partir da construção dos centros urbanos, e o apontamento dos princípios constitucionais, que visam à efetividade do direito à ocupação do solo urbano e à moradia digna, sob a

perspectiva do Código Civil de 2002, da Lei nº. 10.257/2001, do Estatuto da Cidade, e dos Planos Diretores apartir da identificação das normas, que asseguram o direito à moradia digna, no Brasil, promover um estudo a respeito dos principais fatores negativos, que impedem a concretização plena deste direito, ao apontar o formato do modelo atual de ocupação de solo urbano e as desigualdades sociais que até hoje vigem.

A escolha do presente tema dá-se pela constatação de que inúmeras famílias não têm um lar, uma moradia digna para viver. Um lugar de liberdade e privacidade, individual ou com seus entes. Essa percepção é pelo fato de que existe uma desigualdade social latente, no Brasil, que impede que haja uma distribuição de renda suficiente para que as pessoas possam investir em um espaço, para destinar à residência.

Ainda que o Estado tenha adotado, nos últimos anos, políticas públicas destinadas à aquisição da casa própria, a desigualdade - sobretudo, econômica - não permite que a sociedade, por si só, consiga ter acesso ao solo urbano, e ocupá-lo, com dignidade. Portanto, o direito à moradia exige, além de políticas específicas, uma melhoria no quadro social-econômico brasileiro.

O Estatuto da Cidade tem, por finalidade, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e, com isso, assegurar como cidadão o seu Direito de Superfície. O Plano Diretor, por sua vez, é um instrumento básico que está inserido no Estatuto da Cidade, que visa a garantir os interesses coletivos, para melhor desenvolvimento urbano.

O tema é relevante, tanto para a sociedade, quanto para o meio acadêmico. Todos esperam por mudanças, por um mínimo existencial necessário que garanta uma vida digna, com uma moradia adequada.

A pesquisa será teórica, pois o tema exige o que será pesquisado no contexto internacional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e tratados, com a finalidade de situar o leitor dos principais mecanismos internacionais existentes, e que possuem influência no ordenamento nacional. No âmbito nacional, Constituição Federal, Código Civil, Estatuto das Cidades, entre outras leis, na doutrina, em Jurisprudências e em artigos relacionados ao tema.

O método utilizado é o histórico - comparativo, pois enfatiza as hipóteses, vindas de todo contexto geral. Quanto à técnica de geração de dados, será usada a documentação indireta, por meio de consultada a legislação específica, Estatuto da Cidade Lei n.º 10.257/01, Código Civil, doutrinas, jurisprudências, analisar os dados, para que se possa concluir se as hipóteses apresentadas estão corretas.

O procedimento será explicativo, com o propósito de mostrar os reais direitos do cidadão a uma moradia digna, à ocupação do solo urbano, de forma adequada e necessária. Todos os dados serão tratados de forma qualitativa, em que se realizará reflexões a partir da unificação desses dados, a fim de possibilitar o entendimento do tema.

Adiante, a Monografia será dividida, em dois capítulos. O primeiro discorrerá sobre a urbanização das grandes cidades, da intensa migração da população rural para a urbana, que resulta, no crescimento volumoso das periferias e favelas. Há as Políticas Urbanas Habitacionais e o Plano Diretor, juntamente com os princípios da Dignidade da Pessoa Humana e Função Social da Propriedade e da Cidade possuem a missão de assegurar uma cidade sustentável e organizada para seus habitantes, tanto como, assegurar o direito à moradia, para a população carente.

Já o segundo capítulo abordará o Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Direito de Superfície e a Regularização Fundiária, que juntos com o Município, trabalharão para a satisfação e bem-estar da população em busca do direito de moradia digna para a população de baixa renda.

Logo, esse Direito, poderia amparar inúmeras famílias carentes, que não possuem uma moradia digna para se viver, mas, ao longo do caminho, há inúmeras dificuldades para serem enfrentadas para a efetivação do direito à moradia.

## 1 O DIREITO À MORADIA DIGNA NO MUNDO

O direito à moradia é um direito que sempre se apresentou de grande importância, mas, ao se considerar a densidade demográfica crescente contemporânea e, por consequência, o aumento da demanda por espaço para morar e viver, tem adquirido espaço de relevância, de debates e de regulamentação, que cria deveres e direitos pactuantes para o bem-estar da sociedade. Todos os cidadãos possuem o direito de uma moradia digna, para viver e se desenvolver de maneira saudável. Mas, na prática, no Brasil, não é executada de maneira eficaz para uma parcela significativa da população.

A primeira parte do capítulo tratará da intensa urbanização, que se deu pela migração do campo para a cidade, em razão da acelerada industrialização. Criou-se assim, as periferias e centros das cidades. Nas primeiras, residem os mais pobres, com menores oportunidades de uma moradia digna, se instalam em favelas, loteamentos clandestinos, entre outros. E, na segunda, habitam os que possuem poder econômico mais elevado, com boas condições de vida. Essa grande desigualdade social, que pode ser constatada nas cidades brasileiras, acontece, dentre outros motivos, pela falta de Políticas Habitacionais que visam, efetivamente, à melhoria das condições de moradia, que garantam uma vida digna, justa, e principalmente que seja eficaz.

Adiante será abordado o do princípio social da propriedade urbana, que surgiu nos tempos antigos, como Brasil-Colônia, e se desenvolve até os dias de hoje. Serão discorridos momentos históricos importantes para a consolidação desse instituto, como sesmarias e da Lei de Terras, que já tratavam da propriedade privada. Já na Constituição Federal brasileira, de 1988, a efetivação e concretização dos direitos e garantias fundamentais e sociais, que cercam esse princípio, estão inseridos em alguns artigos, como 5º, 6º e 7º por exemplo. Essa função social surgiu para que os cidadãos possam ter uma vida digna, com saúde, ensino, emprego de qualidade, os requisitos mínimos para ter uma moradia adequada.

Por último, o direito a moradia digna como direito humano fundamental, que tem origem já no âmbito internacional, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde expõe que todo ser humano precisa do essencial, família, vestuário, saúde, ensino dentre outros, para viver. No Brasil, esses direitos fundamentais estão positivados na Constituição Federal, de 1988, que reflete, diretamente, nas normas infraconstitucionais e infralegais, assim como é permeada pelos Tratados internacionais que o Brasil faz parte, e que se dedicam aos assuntos pertinentes aos referidos. Todos enfatizam a dignidade da pessoa humana em conjunto com os direitos sociais e fundamentais mínimos; dentre eles, o direito à moradia.

### 1.1 CONSTRUÇÃO URBANA E DIREITO À OCUPAÇÃO.

A partir da premissa, que, todo e qualquer ser humano, tem direito a uma moradia segura e confortável, em um ambiente adequado, e que, este promova qualidade de vida, para seus moradores em sociedade, assim sendo, é direito adquirido de todos terem um lugar adequado para viver.

A cidade é o componente inicial para compreender os desafios do mundo urbanístico e a efetivação do direito à moradia. Monte-Mor atribui o seguinte pensamento para o conceito de cidade: “[...] ideia grega de polis vem o conceito de política, enquanto do latim civis e civitas vêm cidadão, cidadania e mesmo, civilização [...]” (MONTE-MOR, 2006).

A cidade é uma das mais antigas e organizadas invenções humanas, que permitiu que sociedades atingissem níveis de segurança e estabilidade, e, a partir daí, desenvolvessem, por exemplo, muitas técnicas, que, dependendo de sua utilização, “[...] incessantemente constrói, destrói e renova a história da humanidade [...]” (OLIVEIRA, 2012, p.6). E sua principal função é transformar o poder em forma, a energia em cultura, o direito em veracidade.

Esse conceito de cidade está relacionado com o da propriedade urbana. Conforme Pires, a cidade é um espaço físico delimitado por lei, que tem, por finalidade, dentre outros, a justiça social e a qualidade de vida:

Entendemos que a cidade é um espaço físico delimitado por lei, onde se localiza a sede do município, bem como um conjunto de sistemas com diversas atividades e prestações de serviços que são

relacionadas e dependentes entre si, cuja finalidade precípua deve ser a convergência de relações humanas, a busca da promoção da justiça social e qualidade de vida. (PIRES, 2007, p. 79)

A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos estima que, atualmente, 1,1 bilhão de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia, nas áreas urbanas. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Há a necessidade de um lugar adequado para se viver, para uma educação adequada e um emprego digno. Sem esse ambiente apropriado, a saúde fica precária e a participação social fica prejudicada (OSÓRIO, 2010).

Foi possível constatar, estas problemáticas e negativas, a partir do século XX, quando a ocupação das cidades e o déficit na qualidade de vida de seus habitantes, ocorreram devido a um grande crescimento nas cidades, e ainda, em segmento a uma acelerada industrialização, e, dos movimentos de migração das zonas rurais para as urbanas, que visa assim, uma melhor qualidade de vida e acesso a direitos e serviços básicos (OSORIO, 2006).

A falta de Políticas Habitacionais, devido aos problemas sociais, culturais e econômicos, não teve como abster a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais, tais como: coabitações, habitações precárias, falta de infraestrutura, dentre outros. De acordo com Benevolo “[...] o crescimento rapidíssimo das cidades na época industrial produz a transformação do núcleo anterior, e a formação, ao redor desse núcleo, de uma nova faixa construída: a periferia [...]” (BENEVOLO, 2005, p. 565).

Esse movimento ocorreu pelo suporte do desenvolvimento urbano que, sobretudo, impossibilitou as zonas de menor renda da população e de condições básicas de urbanidade, ou de inclusão na cidade. O modelo de urbanização, que vem se estendendo, pode ser considerado como concentrador: “[...] 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes [...]” (ROLNIK, 2006, p. 199).

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico, com o objetivo de cumprir a sua função social. O Direito



Urbanístico surgiu quando a população urbana cresceu mais do que a rural; desse modo, surge o urbanismo. Nas palavras de Silva, esse direito:

[...] consiste num conjunto de normas jurídicas, reguladoras das atividades do Poder Público, destinada a ordenar os espaços habitáveis o que equivale a dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística. (SILVA, 2008, p. 36).

Mesmo que, seja reconhecido pelos recursos naturais, a diversidade de raças e culturas, o Brasil ainda é considerado um dos países mais desiguais do mundo, devido ao quadro acentuado de pobreza, miséria humana e a exclusão (SILVA, 2008).

A urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Segundo Osório, ao mesmo tempo:

[...] obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais, eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso. (OSÓRIO, 2010, p. 6)

Criaram-se, assim, na década de 1980, os chamados *cortiços*, um cenário urbano irregular de ocupação, considerado, por Saule Junior, como o foco da pobreza, habitat propício a violência, epidemias, sendo “[...] imóveis que têm como principal característica a precariedade das condições habitacionais que, em sua maioria, resultam em condições de vida e moradia subumanas [...]” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 439).

O resultado da demanda é que, na atualidade, mais de 82% da população brasileira é urbana. A Constituição Federal, de 1988, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, orienta o uso da propriedade urbana em favor do interesse coletivo e do equilíbrio ambiental (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Atualmente, são raras as cidades que não possuem parte significativa de sua população vivendo em áreas precárias. As inúmeras famílias, instaladas em favelas, loteamentos irregulares, áreas insalubres, sem infraestrutura, tornou-se um fenômeno que está presente na maioria das cidades brasileiras.

Isso é uma forma de “[...] modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público [...]” (ROLNIK, 2006, p. 200). Sobre esse crescimento agressivo nas áreas precárias, Rolnik justifica:

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2006, p. 200)

A política habitacional brasileira está direcionada ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, que favorece as classes médias, que têm o poder aquisitivo pretendido pelo mercado imobiliário. Tal processo prejudicou a população de baixa renda à criação de suas próprias alternativas de moradia, em terras sem valor econômico, áreas de risco e de preservação ambiental (NASCIMENTO, 2011).

Contudo, a parte da sociedade que possui a grande maioria dos recursos, e que usufrui de melhor infraestrutura, domina as áreas centrais das cidades, que se caracterizam pela excessiva valorização, a qual exclui os moradores mais necessitados, que não possuem condições de adquirir imóveis nestas áreas. Dessa maneira, a população, que possuía melhores condições, morava na *cidade formal*, enquanto a população, desprovida de recursos financeiros, habitava a *cidade informal* (HOLZ; MONTEIRO, 2008). Conforme Rolnik, essas circunstâncias que dividiram as cidades, são divididas por *centros e periferias*:

O “centro” é o ambiente dotado de infra-estrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres,

precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados (ROLNIK, 2006, p.201).

A cidade informal dá visibilidade à necessidade de construção de uma política urbana, que pretenda obter a inclusão social e territorial da população, apresentando como o foco a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda, já que as análises da mídia culpam o Estado por não ter planejado, por não ter política habitacional que contribua para o melhoramento desta situação (HOLZ; MONTEIRO, 2008). Na forma de tentar amenizar tal quadro, a Carta Mundial do Direito à Cidade, preceitua o seguinte:

1. Os grupos e pessoas mais vulneráveis devem ter o direito a medidas especiais de proteção e integração, evitando os reagrupamentos discriminatórios.
2. Para efeitos desta carta consideram grupos mais vulneráveis as pessoas e grupos em situação de pobreza, de risco ambiental (ameaçados por desastre naturais, ou vítimas de desastres ambientais gerados pelo homem), vítimas de violência, os incapazes, imigrantes e refugiados e todo grupo que segundo a realidade de cada cidade esteja em situação de desvantagem a respeito dos demais habitantes. Nestes grupos serão objeto de maior atenção os idosos ou pessoas de terceira idade, mulheres, em especial as chefes de família e as crianças.
- 3 As cidades, mediante políticas de afirmação positiva aos grupos vulneráveis devem, suprir os obstáculos de ordem política, econômica e social que limitam a liberdade, equidade e de igualdade dos cidadãos(ãs), e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva, na organização política, econômica, cultural e social da cidade. (BRASIL, 2006)

Desse modo, é preciso considerar, que o Poder Público tem a obrigação de promover Políticas Públicas, na tentativa de reverter o caráter vicioso da exclusão sócio-territorial, que viola o direito a moradia. Sendo assim, evidencia-se a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano ser realizada em favor dos mais vulneráveis dentro do território urbano (NASCIMENTO, 2011).

Esse cenário é o resultado do processo de urbanização das últimas décadas, que constitui a (des)ordem urbanística no Brasil, é resultado de um sistema econômico e político, excessivamente, injusto, que deixa a indagar sobre o porque um direito social de tamanha relevância não é efetuado, ainda que, ordenamento jurídico brasileiro estabelece o direito de todos à moradia

digna, tanto no plano constitucional, como no infraconstitucional (OLIVEIRA, 2012). Há, ainda, milhões de brasileiros sem acesso ao solo urbano e à moradia, com um crescimento volumoso de favelas, loteamentos irregulares, ocupações precárias em áreas de risco ou em áreas públicas, (dentre outras situações negativas, que demonstram déficit na materialização do Direito à Moradia).

## 1.2 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.

O conceito de propriedade provém dos tempos antigos. Em Roma, havia vários institutos que demonstravam a preocupação social. Entre eles, o mais relevante era o *omni agro*, que concedia a aquisição da propriedade pelos agricultores que utilizassem e tornassem produtivas as terras distantes e fronteiriças. A utilização coletiva da terra é outra premissa da função social, que pode ser entendida como propriedade comunal, possuída, coletivamente, pela tribo, para uso e gozo de todos os seus membros (BARRETO, 2005, p. 01).

Ao analisar o conceito de propriedade, Gomes avalia como individualista, ou seja, “[...] o conceito de propriedade que veio a prevalecer entre os romanos, após longo processo de individualização, é o que modernamente se qualifica como individualista. Cada coisa tem apenas um dono [...]” (GOMES, 2005, p. 115). Além de ser individualista, a propriedade, era exclusiva, absoluta, personalíssima, perpétua e oponível *erga omnes*. Era fundamentada pelas características *jus utendi*, *jus fruendi* e *jus abutendi*, como retrata Bertan:

No primeiro caso, pode o proprietário montar em seus cavalos, ocupar suas casas, usar suas vestes, construir em seu terreno. O *jus fruendi* representa a possibilidade, de comer dos frutos, comercializar sua colheita, ter como sua a cria dos animais e das mulheres escravas. Pelo *jus abutendi* o proprietário, sem dar satisfação ou justificar, pode abusar da coisa, quer destruindo-a ou alterando sua substância: incendiar casas, derrubar árvores, destruir florestas, abater animais e escravos (BERTAN, 2009, p. 34).

Outras características da propriedade, no Direito Romano, era a religião e a visão familiar. O romano preservava o campo, onde estava a sepultura de seus antepassados, mesmo vendendo o imóvel a terceiros, Pires explica “[...] a propriedade era sagrada [...] para apossar-se do campo de uma

família, era preciso derrubar ou deslocar o marco, ora o marco era o deus Terminus, o sacrilégio seria horrível e a sanção a morte.” (PIRES, 2007, p. 21).

No entanto, com a expansão do Império Romano, essa visão familiar e religiosa começou a enfraquecer e foi substituída pela ideia da terra ser considerada alienável. Entretanto, a conquista de novas terras, pertencentes a outros Estados, fazia com que a propriedade perdesse a concepção sacra, visto que o vínculo sentimental e religioso com a terra não era mais o mesmo. E foi então, com o advento da Lei das XII Tábuas, que a terra passou a ser considerada alienável (DEBONI, 2011).

Ainda, na época do Direito Romano, a propriedade era desenvolvida como absoluta e individual. Na Idade Média, no Feudalismo essa ideia foi abandonada em favor de uma visão coletiva. Já na Idade Moderna, após a Revolução Francesa, a propriedade encadeou-se às ideias de liberdade, igualdade e fraternidade, satisfazendo ao interesse coletivo, como descreve Deboni “[...] a nova concepção de propriedade surgida nos princípios de igualdade, liberdade e fraternidade, fizeram com que o direito de propriedade, tido como individualista, fosse excessivamente idolatrado, a prescindir dos interesses coletivos.” (DEBONI, 2011, p. 40). Portanto, a propriedade deixou de ser um direito, sobremodo, privado e absoluto, para relativizar-se em interesse de sua função social.

No Brasil, a propriedade privada começa com a colonização, aonde os portugueses chegaram e se depararam com os índios, que habitavam o lugar. Naquela época, utilizavam-se de mão armada para ocupar terras, que era a ocupação das terras para a civilização europeia, e que se não fosse utilizada a terra, essa seria entregue a outro que quisesse aproveitar. O rei de Portugal, Dom João III, enviou, para o Brasil, Martin Afonso de Souza, com o intuito de colonizar o país. Esse trouxe consigo cartas do rei. “[...] A primeira permitia tomar posse das terras brasileiras. A segunda carta titulava-o de capitão-mor e governador. E a última, permitia conceder as sesmarias, como meio para utilização social e econômica da terra.” (ANDRADE, 2013, p. 57). Essa instituição priorizou a criação de grandes latifúndios e reduziu a propriedade dos índios, a qual gerou a escravidão (TORRES, 2010).

De acordo com Maluf, acerca da distribuição de terras no Brasil Colônia, que possuía o objetivo de suprimento e desenvolvimento na época das sesmarias: “[...] a evolução do sesmarismo demonstra que o colono recebia a terra para fins de cultivo e ocupação e em via de consequência adquiria-lhe o domínio.” (MALUF, 2010, p. 29). Em contrária às sesmarias, surgiu a Lei de Terras (Lei de 601/1850), trazendo a linha divisória das terras públicas e privadas, regulando a propriedade e a função social, conforme Torres:

Na Lei de Terras o legislador protegeu sobretudo a posse com função social, em razão do reconhecimento do seu valor, não para o indivíduo como pessoa, mas também pelo interesse econômico e social da nação com a produção e o povoamento. (TORRES, 2010, p. 77).

Deve-se falar, também, da Constituição de Weimar, de 1919, que teve o direito de propriedade representado pela função no interesse social, em seu artigo 153. Desse modo, a função social da propriedade, deixou de ser um direito, exclusivamente, estatal, e passa a receber formas da isonomia. Vale ressaltar que, para Barros:

sem cumprir a sua função social, a propriedade permite a intervenção estatal no sentido de promover a redistribuição de terras, possibilitando o acesso ao direito daqueles que não possuem condições de fazê-lo com recursos próprios. O direito à propriedade ganha características prestacionais, possibilitando o cidadão o direito de exigir do Estado, a garantia do acesso à propriedade. (BARROS, 2014, p. 57).

Mais tarde, no Brasil, somente com a promulgação da Constituição Federal, de 1988, instituída de a Constituição Cidadã é que foi implementado o conceito de função social da propriedade, enfraquecendo o caráter absoluto do direito de propriedade. Para Carvalho, a função social do Direito é o maior princípio constitucional, porque, ao redor dele, estão os outros princípios:

A função social do direito é o maior princípio do Direito Constitucional porque em torno dele estão os outros princípios como: a liberdade, a igualdade real, existencial e substancial, a solidariedade social, a fraternidade, o bem comum, a busca pela erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, a dignidade da pessoa humana, a paz e a justiça, entre tantos outros. (CARVALHO, 2011, p. 48).

O direito de propriedade passou por 3 fases no direito brasileiro: direito individual, função social e função ambiental, como observa Deboni “[...] iniciando com o direito individual, passando por uma geração que dedica atenção aos direitos sociais, e finalmente chegar a uma terceira geração: “uma função social á propriedade [...]” (DEBONI, 2011, p. 119). Já a atual Constituição Federal, de 1988, tem inclusa a função social como princípio da ordem econômica, em seu artigo 170, inciso III, e introduziu a função social nos direitos e garantias fundamentais do cidadão, em seu artigo 5º, inciso XXIII (ANDRADE, 2013).

A função social adquiriu uma forma mais completa com os princípios da igualdade, cidadania e dignidade da pessoa humana, em conformidade com Arrone: “[...] é nesse contexto que o princípio da função social da propriedade vem densificar o princípio da igualdade, da cidadania e o da dignidade da pessoa humana” (ARRONE, 1999, p. 204). Essa função social do Direito encontra seu fundamento nos princípios constitucionais, como expõe Carvalho:

No ordenamento jurídico brasileiro, a função social do direito encontra sede e fundamento nos princípios constitucionais que sustentam, fundamentam e justificam a República Federativa do Brasil, o que equivale dizer que o catálogo de objetivos e fundamentos do Estado social democrático de direito brasileiro (arts. 1º e 3º), ao lado da efetivação e concretização dos direitos e garantias fundamentais e sociais (arts. 5º, 6º, 7º etc.) constituem o fundamento normativo do princípio estruturante do ordenamento jurídico que denominamos de “*função social do direito*”, porquanto a função social não é inerente apenas à propriedade, ao contrato, a empresa ou a responsabilidade civil, antes, porém, ela está presente em todo ordenamento jurídico, seja qual for a sua categoria ou a que ramo do direito pertença. (CARVALHO, 2011, p.79).

A discussão sobre esse princípio não é recente. Desde os tempos antigos, vem sendo debatido o seu caráter e suas funções. Esse princípio é a parte integrante e estruturante do direito de propriedade. Segundo Pereira, essa função visa a interligar a propriedade com o bem comum e a divisão da propriedade, com igual oportunidade de todos:

[...] reconhecendo embora o direito de propriedade, a ordem jurídica abandonou a passividade que guardava ante os conflitos de interesse, e passou a intervir, séria e severamente, no propósito de promover o bem comum que é uma das finalidades da lei, e ainda de assegurar a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade de todos. (PEREIRA, 2010, p. 71).

No entanto, ao inserir, a função social da propriedade, dentre os princípios da ordem econômica, com efeito vinculante e concreto, a sua função social, deve sempre orientar a atividade econômica, pois tem o papel de estruturar e constituir o direito de propriedade, para uma moradia digna e adequada para a população (MORAIS, 2007).

No entendimento de Saule Júnior, esse direito à moradia digna, que existe na *urbanização*, que é o “[...] resultado do modelo de industrialização e desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social para grande parcela da população.” (OSÓRIO, 2010, p.5), abrange os direitos inerentes às pessoas que moram em zona urbana de ter condições dignas de vida, visando a melhorar a vida.

Logo, com a publicização da propriedade urbana e rural, pela CF/1988, a propriedade passou a ser legítima quando cumpre a sua função social e atende as atividades coletivas. Expresso assim, em seu artigo 5º, XXII “[...] é garantido o direito de propriedade [...]” e logo no inciso seguinte, “[...] a propriedade atenderá a sua função social [...]” e, o artigo 182, que possui três grandes requisitos da função social: o parcelamento urbano, a edificação, e a moradia (OLIVEIRA, 2012, p. 54).

No tocante a diferença entre a função social no meio urbano e rural, cada município pode disciplinar a função social da propriedade urbana, seja através do Plano Diretor ou Leis Orgânicas. Esses mecanismos servem para organizar a cidade, e impedir a concentração de áreas especulativas, com o controle do uso e do solo. Em relação ao exposto, orienta Farias:

A função social da cidade pode redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, e auxiliar nas situações de desigualdade econômica e social em que vivemos, e garantir um desenvolvimento urbano sustentável no qual a proteção aos direitos humanos seja o foco, evitando-se a discriminação de comunidades carentes. Assim o bem urbano destina-se à moradia, já o rural à produção e criação de empregos como bem de produção. (FARIAS, 2012, p. 325).

Atender à função social não significa, apenas, obedecer a certas limitações impostas, mas, atender aos objetivos sociais em conjunto. Essa função é a parte da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é o princípio



que norteia a propriedade. Assim sendo, Silva ressalta: “[...] as normas de Direito Privado sobre a propriedade devem ser compreendidas em conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe [...]” (SILVA, 2010, p. 270-274). Por conseguinte, a função social implica em obrigações positivas e negativas. Rosenvald e Farias esclarecem:

Traduz o comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual realize interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social. (ROSENVALD; FARIAS, 2008, p. 203-204).

Contudo, necessita-se da implementação de uma política urbana, voltada para programas de habitação, de urbanização e regularização dos assentamentos precários, de exercitar plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente, ecologicamente, equilibrado e sustentável (SAULE JÚNIOR, 2012).

Evidencia-se que não se pode tratar da função social da propriedade urbana sem mencionar a função social da cidade. Para Rangel e Silva, “[...] a população brasileira é eminentemente urbana e é nela que os atores sociais habitam, se relacionam e exercem suas atividades; a cidade é um lugar onde se clama por justiça social e pela busca incessante de qualidade de vida” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 61). Sendo assim, verifica-se que a Constituição da República brasileira adotou um conceito aberto sobre o tema em seu artigo 182, *caput*:

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).

Vale dizer, sem cumprir a função social, a propriedade permite a intervenção estatal no sentido de promover a redistribuição de terras, possibilitando acesso ao direito daqueles que não possuem condições de fazê-los com recursos próprios. O direito a propriedade ganha características prestacionais, possibilitando ao cidadão o direito de exigir do Estado a garantia do acesso à propriedade (BARROS, 2014).

Em conformidade com Mello, onde existe a previsão da função social onde ela é, efetivamente, observada, deve-se, primeiro, os cidadãos cumprirem com seus deveres e, somente, com o seu atendimento é, que poderá exercer os direitos correspondentes. Ou seja, para o proprietário urbano ou rural, lhe é garantido a função social da propriedade, que, contudo, será legitimado com a efetivação da função social e seus deveres; caso contrário, não o cumprindo, a propriedade, será adotada com uma das modalidades de desapropriação, conforme artigos 182, parágrafo 4º em relação a propriedade urbana, e , 184, referente a propriedade rural (MELLO, 2011).

Na visão de Fernandes, ele faz uso da expressão *função socioambiental da propriedade da cidade* para relatar que urbanismo é uma função pública em sentido mais abrangente:

[...] isto é, a ordem urbanística não é determinada apenas pelas ordens de direitos individuais mas também por uma diversificada gama de direitos coletivos, tais como direito ao planejamento urbano, direito social de moradia, o direito a privação ambiental, e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2006, p. 8).

Assim, a função social da propriedade urbana está sob o regimento da função social da cidade, na condição de elemento essencial para a realização de uma cidade sustentável que pode ser vista como um princípio onde deve extrair dela benefícios individuais, mas, principalmente, os sociais, onde defende-se os fins coletivos (RANGEL; SILVA, 2009).

A partir do estudo dessa trajetória da propriedade urbana e de sua função social é possível perceber que tal esteve inserida nas constituições e leis federais, mas, tornou-se autoaplicável, somente, com a Carta Magna de 1988. A previsão constitucional é explícita, no sentido de assegurar que a propriedade atenda à sua função social, e, por decorrência, observe a preocupação com a manutenção do acesso social a esta, assim como a preservação do meio ambiente.

### 1.3 O DIREITO À MORADIA DIGNA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

O direito à moradia foi previsto como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, e foi internalizado em muitas Constituições Federais, previsto como um direito fundamental. O direito à moradia impõe ao Estado deveres de fomentar, ou seja, facilitar-lhe o acesso a todas as pessoas, por se tratar de um direito social.

A proclamação da DUDH estabeleceu uma nova dimensão de direitos sociais, em prol do reconhecimento e progresso de uma vida digna para, as presentes e as futuras gerações. O artigo 25 da DUDH expõe:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Organização das Nações Unidas, 1948).

Essa relação entre indivíduos, Estados Nacionais e Organismos Internacionais decorre da adoção pelas Nações Unidas dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais ambos de 1966, cujo fundamento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O direito à moradia é um direito humano, protegido pela Constituição Brasileira e pelos Instrumentos Internacionais. Os cidadãos brasileiros são sujeitos de Direito Internacional, aptos a exigir, processualmente, a promoção e o cumprimento de seus direitos junto aos organismos internacionais de proteção.

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais constituem-se pretensão dos indivíduos, ou da coletividade perante o Estado, os quais são reconhecidos pelas Constituições democráticas modernas e integram a legislação positiva de grande parte dos Estados contemporâneos. Entretanto, a positivação desses direitos não tem significado sua efetivação e concretização para as pessoas que habitam os países em desenvolvimento.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Sistema Internacional de Direitos Humanos passou a buscar a materialização desta premissa, e a preservar o direito à moradia, a partir de tratados internacionais. É possível verificar este vasto rol, conforme elencado por Osório e Fernandes:

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano nas seguintes declarações e tratados internacionais de Direitos Humanos:

Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, art. 11 (1); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, art. 5 (e) (iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9 (2); na Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art.14 (2) (h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 27 (3); Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43; e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 1913 (OSÓRIO; FERNANDES, 2006, p. 31-32).

O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, por meio do Decreto nº. 591, de 1992, introduziu na Ordem Jurídica Nacional com força de norma constitucional. Cada Estado-Parte, do presente Pacto deve adotar medidas, que visem a assegurar, por todos os meios apropriados, o total exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto. Prevê, em seu artigo 11, a obrigação do Estado brasileiro em promover e garantir o direito à moradia digna:

Art.11.parágrafo 1º Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e de sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (Organização das Nações Unidas, 1992).

O reconhecimento da moradia digna surgiu como pressuposto para a dignidade da pessoa humana. Foi admitido pela Constituição Federal, de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº. 26, de 2000, em seu artigo 6º, *caput* “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.” (BRASIL, 2000).

Na fundamentação, essa Emenda Constitucional, assim relacionada à contraditória posição brasileira que assegura o direito à moradia, frente a outros países, contém o reconhecimento da moradia como direito fundamental. Pela justificativa dessa EC justificativa, o Senado Federal apresentou argumentos favoráveis, à observância de um dos direitos humanos, ao conceituar a moradia como sendo uma “[...] célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão [...]” visto que “[...] sem a moradia, o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas

atividades, enquanto ente social e produtivo se empobrece e se marginaliza [...]” (SENADO FEDERAL, 1996, p.10.245).

Na concepção de Silva, o direito à moradia consiste em utilizar um lugar como residência; ocupar uma casa, um apartamento, um local retirado, sossegado para abrigar a família e nele residir, onde possa gozar de sua intimidade e privacidade. Um espaço que garante a liberdade da pessoa, pois, todo e qualquer ser vivo precisa de uma proteção (SILVA, 2002). Na visão de Godoy, o direito a moradia é uma necessidade do indivíduo para se desenvolver, tanto como pessoa, família, profissional:

Um indivíduo para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, da sede física e espacial onde irá viver. E o acesso a essa moradia (...) há de ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias. (GODOY, p.48).

O reconhecimento do direito à moradia digna, como direito humano, deve-se valer do direito fundamental, que está positivado na CF/1988. Tem-se, assim, nas palavras de Sarlet:

O termo direitos fundamentais é aplicado àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional). Ele difere-se do termo direitos humanos, com o qual é frequentemente confundido e utilizado como sinônimo, na medida em que esse se aplica aos direitos reconhecidos ao ser humano como tal pelo Direito Internacional por meio de tratados e que aspiram a validade universal, para todos os povos e tempos, tendo, portanto, validade independentemente de sua positivação em uma determinada ordem constitucional (caráter supranacional) (SARLET, 2006, p. 35-56).

É importante que se faça uma distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, que se relacionam com a origem das normas que o abrigam. *Direitos humanos* são aqueles reconhecidos como direitos básicos, de toda a pessoa humana, em nível internacional. Já os *direitos fundamentais*, são aqueles direitos humanos positivados, internalizados pelos países, a partir da previsão em suas Constituições Federais. Conforme a doutrina, Sarlet ressalta:

Tal distinção – em que pese outros possíveis fundamentos – já encontra sua razão de ser na existência de diversos planos ou esferas de posituação, notadamente na constatação – chancelada por expressiva doutrina – de que o termo direitos fundamentais aplica-se para aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guarda relação com documentos de direito internacional, por referir-se „aquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje já reconhecendo-se a pessoa como sujeito de direito internacional), independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, por tanto, aspiram à validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2002).

Para o autor, o direito humano fundamental à moradia está, intimamente, correlacionado, aos chamados direitos sociais de segunda e terceira geração. A *primeira geração* engloba os chamados direitos de liberdade, nas quais o Estado deve proteger a autonomia do indivíduo, chamados, também, de direitos de defesa.

Na perspectiva do pensador, a *segunda geração* dos direitos humanos fundamentais assegura a participação do indivíduo no Estado, para, democraticamente, conduzir a efetivação de seus direitos. A *terceira geração*, por sua vez, relata a modificação do papel do Estado, para, além de assegurar direitos individuais, como liberdade e propriedade, também visa à garantia dos direitos que são de interesse de toda a população, como o direito à moradia digna (SARLET, 2002).

Para assegurar direitos sociais, o Estado deve se apresentar de forma ativa, viabilizando políticas para que tal premissa se concretize, assim como deve ilidir ações contrárias, ou negativas. Nesse momento:

[...] são reconhecidos os direitos sociais, também de titularidade individual e exercidos contra o Estado, como direito à saúde, educação, previdência social, habitação, que demandam prestações positivas do Poder Público para seu atendimento [...] (SERRANO JUNIOR, 2012, p. 24)

Por fim, para Sarlet, a *quarta geração* dos direitos fundamentais, que envolve os direitos coletivos, da comunidade, o direito à autodeterminação dos povos, direitos ao meio ambiente equilibrado. Contudo, para Sarlet, o direito à moradia abrange um conjunto de direitos e de deveres, de cunho negativo e positivo. A condição de direito de negativo, ou de defesa, se verifica no fato de que a “[...] moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio,

protegida contra toda e qualquer sorte de agressões de terceiros [...]” (SARLET, 2002).

Possui autores, como Canotilho, Mendes, Olsen, dentre outros, que chegam a falar da *reserva do possível*, uma ausência de recursos materiais para a realização dos direitos em uma perspectiva positiva para os direitos fundamentais e sociais que são tomados por um escudo. De acordo com Olsen:

A reserva do possível surge como um excelente escudo contra a efetividade dos direitos fundamentais a prestações positivas, como os direitos sociais, pois nada poderia ser feito, ainda que houvesse ‘vontade política’, face à escassez de recursos. Interessante que esses recursos nunca são escassos para outros fins, de modo que a própria noção de escassez merece ser investigada, e não tomada como um dado de verdade irrefutável. (OLSEN, 2008, p. 209).

A ideia da reserva do possível influi na efetividade do direito à moradia, fundada na garantia do mínimo existencial. Logo, para repelir a ideia da reserva do possível, vários doutrinadores, como Leivas, Sarlet, Fachin, Sarmento, desenvolveram o conceito de *mínimo existencial* que, segundo Sarmento:

O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais. (SARMENTO, p.576).

Vale dizer que o direito à moradia está elencado como conteúdo do mínimo existencial. Cordeiro afirma que o “[...] mínimo existencial não é uma categoria universal e uniforme, pois o conjunto de representações indispensáveis para assegurá-lo varia de acordo com fatores espaciais e temporais [...]” (CORDEIRO, 2012, p.117).

No que diz respeito ao direito à moradia, todo ser humano busca o mínimo para sua sobrevivência, ou seja, o mínimo existencial, definidos por vários doutrinadores, como Barcellos, que defende, o mínimo existencial, revestindo-se da condição de regra “[...] que é composta por três elementos:

educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à Justiça” (BARCELLOS, 2002, p. 254).

A dignidade humana, em seu princípio, juntamente, com um mínimo existencial, devem assegurar os recursos necessários para o cidadão viver de forma saudável, que possa garantir sua sobrevivência, e garantir todos os requisitos essenciais e necessários para uma vida digna (BARROS, 2014).

Diante do conceito de dignidade humana, vale observar que o mínimo existencial deve garantir meios necessários para o cidadão viver, de maneira saudável, com o intuito de assegurar todos os elementos fundamentais para uma vida digna. O direito à moradia é componente da noção do mínimo existencial (BITENCOURT NETO, 2010).

Todos esses elementos são necessários para uma vida digna, uma moradia adequada, tem, por base, o princípio da dignidade da pessoa humana, vinculado com os direitos sociais, considerados estes, como direitos fundamentais para o ser humano, com o propósito de assegurar um mínimo existencial de uma vida digna e uma moradia adequada (OLIVEIRA, 2012).

Os direitos sociais fundamentais funcionam como instrumento do Estado em promoção do bem-estar social, os quais se revestem de princípios, conceitos. Na concepção de Silva:

Como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2010, p. 286).

A dignidade da pessoa humana é o principal aspecto dos direitos fundamentais para uma vida digna. Está inserida dentro dos direitos fundamentais e sociais, nela está contido um mínimo existencial, formando um elo entre os direitos fundamentais e sociais, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial (SARLET, 2007).



Assim, a partir de uma pesquisa jurisprudencial, a primeira constatação foi de que não há um número significativo de julgados recentes relacionados com o tema em estudo, ou seja, que abordam a questão da moradia, diretamente, com o princípio da dignidade. A grande maioria dos julgados trata de pontos mais específicos das leis corretadas ao assunto.

Para ilustrar, a jurisprudência exposta, abaixo, traz o princípio da dignidade da pessoa humana violado, em razão das condições precárias e indigentes vivida pelos trabalhadores que foram alojados em uma propriedade rural. Contudo, todo cidadão deve ter o seu valor social reconhecido, viver e trabalhar em condições dignas, e não, como um indigente.

DANO MORAL. A CRFB/88 impõe o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem estar e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna. Estabelece como princípio democrático de direito a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem estar de todos, destacando que ninguém deve ser submetido a tratamento degradante. A propriedade deve necessariamente atender sua função social, seja ela urbana ou rural. Neste sentido, cabível indenização por danos morais decorrentes de condições degradantes de trabalho, representadas cumulativamente por desconforto térmico, alimentação insuficiente e estragada, ausência de energia elétrica e precaríssimas condições de higiene pessoal e habitacional. Tais condições, sobejamente provadas, ensejam presumir, tomando como padrão o homem médio, um agudo prejuízo moral em razão de que representam fatores de redução da autoestima e de sensação de indignidade, mormente quando na hipótese vertente o trabalhador, inserido num grupo de mais de duas centenas, fora transportado e alojado em localidade rural diversa de sua residência. Recurso ordinário ao qual se nega provimento. (RORAIMA, 2010).

Assim, o Acórdão acima, trata sobre os direitos sociais e individuais, em busca do bem-estar da sociedade. Versa sobre o princípio democrático de direito à dignidade da pessoa humana, um dos princípios mais importantes em relação aos direitos sociais e humanos, princípio fundamental para uma vida digna. E trata que a propriedade deve, primeiramente, atender a sua função social.

Os direitos fundamentais e sociais mínimos para uma vida digna, que estão inseridos na Constituição Federal possui o dever de garantir a população um mínimo necessário para a sobrevivência de uma vida digna (OLIVEIRA, 2012). Para Barroso, “[...] a dignidade da pessoa relaciona-se

tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência [...]” (BARROSO, 2006, p.381).

No contexto, desenvolvido a cima, percebe-se que a efetividade à moradia em um país marcado pelas desigualdades, como o Brasil, precisa de Políticas Públicas eficazes, para universalizar a moradia digna, enquanto necessidade essencial, como um direito humano fundamental (SERRANO JUNIOR, 2012). Onde as camadas mais pobres da população brasileira possam ter um desenvolvimento produtivo, não em geração de riqueza, mas sim, com a melhoria da qualidade de vida.

## 2 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASILEIROS E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS E OS ESTADOS FRENTE AO DIREITO À MORADIA.

A primeira parte do Capítulo tratará sobre o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Política Urbana, em prol do bem estar coletivo, e tem, como objetivo, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e concretizar o direito à moradia. Os Municípios possuem a missão de garantir o bem-estar de seus habitantes, e atribuir a efetividade dos direitos sociais para possibilitar condições de vida digna para sua população.

Logo, será abordado sobre o histórico da superfície, instituto esse previsto no Estatuto da Cidade, e por diversas leis infraconstitucionais, que é utilizado de diversas formas, umas delas para fins de moradia, assim como, o uso do usucapião especial. Por fim, sobre a regularização fundiária, o interesse social, e regularização urbanística, bem como, a atuação do Poder Público, frente a essas regularizações, referente ao âmbito da proteção do direito fundamental à moradia assim como os princípios que as norteiam.

### 2.1 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE.

A Constituição Federal previu, pela primeira vez, um Capítulo específico sobre Política Urbana (Capítulo II, título VII), e estabeleceu, como competência do Poder Público Municipal, a responsabilidade pela execução da Política de Desenvolvimento Urbano, que não exclui a participação das

associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal e, conjuntamente, articulando-se às ações, promovidas pelo Governo Federal. À instância federal, cabe estabelecer as diretrizes e fixar as normas necessárias para a aplicação dos métodos constitucionais, que consentirão, ao Poder Público Municipal, intervir no espaço urbano, conforme o inciso XX, do artigo 21 (CARVALHO, 2001).

Foram onze anos de negociações e adiamentos até o Congresso Nacional aprovar O Estatuto da Cidade, regido pela Lei nº 10.257/2001, que surgiu para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 e, também, estabeleceu as diretrizes gerais da Política Urbana, que definiu as bases para a elaboração do Plano Diretor. De modo geral, a Lei contém cinco capítulos: I - Diretrizes Gerais; II – Dos instrumentos da Política Urbana, com as seções de I a XII; III - Do Plano Diretor; IV - Da gestão Democrática da cidade e V - Disposições Gerais.

Relevante apontar que o Estatuto da Cidade, em seu artigo 1º, parágrafo único “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental [...]” (BRASIL, 2001). Nesse Estatuto, tem-se reiterada a obrigatoriedade do planejamento urbano no artigo 2º, ao estabelecer que “[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade [...]” (BRASIL, 2001).

Ou seja, os municípios “[...] possuem a *missão* de garantir o bem-estar de seus habitantes por meio de introdução de política de desenvolvimento urbano.” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 71). Para realizar essa *missão*, faz-se necessária a elaboração de identificação setoriais, incluindo os aspectos urbano, ambiental, fundiário e social.

De acordo com o artigo 23 da CF/1988, “[...] é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1998). Caso haja omissão do Poder Público, cabe ao Poder Judiciário o controle judicial de omissões administrativas na área de saneamento ambiental.

Os resultados das omissões atingem, diretamente, a dignidade humana e rompem, os deveres constitucionais impostos a todos os Entes Federativos, de defender e preservar o meio ambiente e de realizar ações para promover a saúde pública. Desse modo, combinam-se os artigos 225 e 196 CF/1988, que tratam sobre o meio ambiente devidamente equilibrado e protegido (RANGEL; SILVA, 2009).

Essa norma constitucional regulamenta a definição das diretrizes que deverão ser observadas pelo planejamento municipal e de plano obriga os Municípios com mais de 20.000 habitantes a elaboração do Plano Diretor. Um instrumento fundamental para a Política de Desenvolvimento Urbano. Já as cidades com mais de 500.000 habitante, deverão implementar um Plano de Transporte Urbano integrado e compatível com o Plano Diretor, há a necessidade de integração do planejamento da área urbana e rural e, também, encadeamento de suas diretrizes e prioridades nas leis orçamentárias. Ainda que seja uma determinação do artigo 40, p. 1º do EC, esses atributos são ignorados por muitos (GAZOLA, 2008). Assim, o EC, no que lhe diz respeito, dispõe sobre a Política Urbana direcionada ao saneamento ambiental:

Artigo 2.º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...] (BRASIL, 2001).

Esse plano é obrigatório, inclusive, aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, às áreas de especial interesse turístico e às áreas de empreendimentos ou atividades, com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Segundo Carvalho, existem aspectos que, somente, se definem por meio do PD:

A função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no plano diretor é que podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida,<sup>3</sup>

operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. (CARVALHO, 2001, p. 131).

Verifica-se, ainda, que essa Lei traça normas gerais de Direito Urbanístico, com a base no artigo 24, I, da CF. Nesse mesmo artigo, em seu parágrafo 2º, integralmente, dispõe, que a propriedade urbana obedece a sua função social quando atende às condições fundamentais de ordenação da cidade expressas no PD. Desse modo, “[...] o uso da propriedade que não se ativer ao que dispõe o Plano Diretor será inconstitucional, e, a função social de propriedade ganha, com essa disposição, concretização efetiva, no direito pátrio [...]” (MUKAI, 2013, p. 53).

Toda a ação urbanística, prevista no Estatuto da Cidade, está fundada na função social da propriedade urbana, que tem nexos diretos com o direito à moradia, e que funciona como um dos mais importantes instrumentos de efetivação desse direito. Entretanto, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver, socialmente, orientada, razão pela qual o Estatuto da Cidade prevê uma série de dispositivos para a efetivação dessa Política Urbanística, entre os quais se enfatiza: Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); a concessão de direito especial de uso para fins de moradia; usucapião especial urbana; usucapião coletivo; regularização fundiária; e a gestão democrática participativa. Todos esses instrumentos estão inseridos no artigo 4º do Estatuto da Cidade (RANGEL; SILVA, 2009).

A Zona Especial de Interesse Social é uma ferramenta urbana de relevante papel na democratização da Política Urbana, visto que tem a função de realizar a inclusão social por meio da modificação de uma área de construções irregulares em um lugar regularizado, sob o ponto de vista do parcelamento do solo urbano. Por via da ZEIS, visa-se a conceder infraestrutura, aparelhos públicos e, dignidade aos moradores daquela área, irregularmente, ocupada, sem executar a sua remoção. A ZEIS deve estar prevista nos Planos Diretores, de forma que as cidades sejam mapeadas com as demarcações de áreas irregulares que deverão passar por essa transformação (BRASIL, 2001).

Entende-se que o Plano Diretor é um instrumento legal que visa a proporcionar o desenvolvimento urbano do Município, fixando diretrizes objetivas, programas e projetos. Esse plano será voltado para os seguintes

conteúdos: administrativo-financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais. Meirelles conceitua plano diretor “[...] como o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físicos social, econômico e administrativo desejado pela comunidade local [...]” (SILVA, 2014, p. 32).

Dessa forma, é nos Planos Diretores das cidades que estarão definidas as classificações das propriedades urbanas, que atendem e as que não atendem à função social. A norma, inserida no artigo 39 do EC, estatui que a propriedade urbana atende à sua função social quando cumprir as exigências fundamentais de ordenação das cidades, expressa no Plano Diretor; introduz, todavia, que deva ser assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (MUKAI, 2013).

Segundo Carvalho Filho, vale lembrar que o PD é um instrumento básico na política de desenvolvimento e de expansão urbana, que ocupa um lugar de extrema importância na regulação urbanística do Município, ou seja:

O plano diretor tem seu conteúdo voltado para o desenvolvimento e a expansão urbana. Quanto ao “desenvolvimento urbano”, o realce é dado aos aspectos sociais que a política urbana deve proteger. [...] A expansão urbana tem, como maior carga de densidade, o aspecto territorial, indicando que o plano diretor, como instrumento voltado para o futuro, deve prever a ampliação do centro urbano para áreas periferias quando o núcleo central estiver perto de saturação. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 269-270).

Deve-se observar que todo esse planejamento, compete, exclusivamente, aos municípios. Assim, Mukai cita algumas de suas diretrizes, tais como:

A garantia do direito a cidades sustentáveis, ao saneamento ambiental, à moradia, ao planejamento do desenvolvimento das cidades, [...] a poluição e degradação ambiental, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, [...] regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda, ente outros. (MUKAI, 2013, p. 54-55).

As diretrizes gerais de Política Urbana, inseridas no Estatuto da Cidade, serão elementos objetivos que permitirão regular o alcance dos objetivos nos planos urbanos, as quais podem ser classificadas em: *diretrizes governamentais*, que são as que dependem da atuação do Poder Público para

planejamento e desenvolvimento das cidades; *diretrizes sociais*, as quais devem proporcionar algum tipo de benefício à coletividade, a participação da comunidade; *diretrizes econômico-financeiras*, dizem respeito aos recursos e investimentos obtidos para o fim do desenvolvimento do processo de urbanização; *diretrizes relativas ao solo urbano*, que correspondem aos vários instrumentos destinado ao uso e ocupação do solo urbano; e, *diretrizes jurídicas*, que tem pertinência com o ramo do direito urbanístico, entre outras (APPAREDICO JUNIOR, 2013).

Ainda, o artigo 3º do EC prevê “[...] a possibilidade de a União instituir novas diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos [...]” (BRASIL, 2001). Contudo, Saule Júnior ressalta as seguintes diretrizes constitucionais que devem ser observadas no planejamento de Políticas Públicas Urbanas:

- a) Respeito efetivo aos direitos humanos;
- b) Promoção de medidas de proteção ao meio ambiente natural e construído, de modo a garantir a função social da propriedade na cidade;
- c) Incentivo às atividades econômicas que resultem na qualidade de vida, mediante sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição justa da renda e riqueza;
- d) Combate às causas da pobreza priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais;
- e) Democratização do Estado, assegurando a participação no processo de formulação, planejamento e execução de políticas públicas. (SAULE JUNIOR, 2001. p. 79).

As diretrizes, fixadas no artigo 2º do EC, devem ser analisadas tanto na elaboração, quanto na execução e monitoramento das políticas públicas. Os artigos 21, IX;<sup>1</sup> 174, p. 1º;<sup>2</sup> 182<sup>3</sup> e 30<sup>4</sup>, VIII, todos da Constituição Federal, que

<sup>1</sup> Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (BRASIL, 1998).

<sup>2</sup> Art. 174 p.1º. A Lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; (BRASIL, 1998).

<sup>3</sup> 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 das cidades e garantir o bem estar de seus habitantes (BRASIL, 1998).

<sup>4</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (BRASIL, 1998).

cuidam de planejamento na administração pública são fontes da diretriz fixada no artigo 2º, inciso IV do Estatuto da Cidade que determina o planejamento do:

[...] desenvolvimentos das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

As Políticas Públicas necessitam da participação popular, de acordo com o artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade, que exige “[...] participação da população de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Essa importância da participação popular como um mecanismo de transformação social está exposta na Agenda Habitat<sup>5</sup> para municípios, que, em seu parágrafo 179, destaca “[...] os governos devem garantir o direito de todos os membros da comunidade em que vivem e garantir a participação na adoção de políticas em todos os níveis” (BRASIL, 2003).

Essa participação na adoção de políticas ocorre, bem como o trabalho voluntário, que deve ser valorizado, pois, além de integrar o morador à sua comunidade, é um importante fator para a construção de uma melhoria. Seja qual for a forma eleita para a mobilização e participação popular, o fundamental é que os moradores participem, ativamente, em todas as etapas do processo de planejamento, execução e manutenção do projeto. Sem essa atuação da comunidade não será possível atingir a eficácia e o planejamento das ações públicas (GAZOLA, 2008).

A Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 52, inciso VIII considera “[...] crime de improbidade administrativa do chefe do executivo a negativa de participação

---

<sup>5</sup> A Agenda Habitat é o documento aprovado por consenso pelos países participantes daquela conferência, entre eles o Brasil, os quais se comprometeram a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação. Na Conferência Habitat II, como de praxe nas conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas, também foi redigida e aprovada a Declaração de Istambul – uma manifestação de natureza política assinada pelos Chefes de Estado. Cabe ressaltar que esta Agenda se articula com todas as demais agendas e plataformas emanadas das demais conferências mundiais, convocadas na última década, e convenções mundiais aprovadas no âmbito das Nações Unidas, respeitando os seus respectivos compromissos (FERNANDES, 2003, p. 11).



popular na elaboração, execução e fiscalização de todas as políticas públicas” (BRASIL, 2001). Segundo Gazola, “[...] sem ouvir o “cliente” não é possível prestar um serviço público de qualidade.” (GAZOLA, 2008, p. 86).

Sendo assim, a obrigatoriedade é de que a comunidade participe de tão importante evento como o planejamento municipal, que é a base de toda Política Urbana. Logo, Silva ressalta:

[...] quer dizer, então, que se a Constituição exige a participação popular no planejamento significa participação em todas essas fases do processo. É uma concepção que retira do planejamento urbanístico a conotação técnico-burocrática que o informava no sistema anterior. (SILVA, 2009, p. 12-13).

A criação de Planos Diretores é uma atividade que exige o concurso de profissionais de diferentes áreas de conhecimento, para atuar no processo. Ao final, é de relevância a disponibilidade de informações e a predisposição para realizar pesquisas, pois necessita-se o conhecimento dos problemas da sociedade para poder resolvê-los. A elaboração do Plano Diretor é uma etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases. É preciso, por sua vez, observar o significado do Plano Diretor como instrumento de intervenção pública (CARVALHO, 2001).

Essa intervenção popular é legítima e essencial à preservação e ao desenvolvimento do regime democrático. Entre principais objetivos da Administração Pública, deve-se destacar a concretização do direito à moradia digna, que envolve diretamente a função social das cidades. Para Rangel e Silva “[...] a cidade não pertence só aos ricos ou só aos pobres, ela pertence e deve ser construída por todos, indistintamente, sob espírito e motivação solidários, visando ao bem-estar [...]” (RANGEL; SILVA, 2009, p. 18).

No que se refere à necessidade de concretização do direito à moradia digna e dos direitos fundamentais sociais, é possível perceber que as disposições constitucionais e legais impõem determinações para que os Poderes Públicos assumam suas responsabilidades, por meio de Políticas Públicas, para que a população possa ter uma vida digna e que seus direitos sejam, devidamente, efetivados (DIAS, 2012). Atribuir de efetividade os direitos sociais, e, juntamente, implementar Políticas Públicas que possibilitem

condições de vida digna, com segurança e infraestrutura básica, como suprimento de água e saneamento básico.

## 2.2 DIREITO DE SUPERFÍCIE: HISTÓRICO, EVOLUÇÃO E SUA APLICABILIDADE.

De origem romana, a superfície, é um instituto que se desenvolveu como um direito pessoal, sob forma de *arrendamento*, instituto rural, semelhante ao aluguel. Segundo Andrade, “[...] a propriedade era individualizada e dotada de caráter quase absoluto, consubstanciando o direito de seu titular utilizar a coisa como quisesse, de desfrutá-la, receber seus frutos e dela dispor, livremente [...]” (ANDRADE, 1995, p. 165). Esse sistema obstruía, por meio da acessão, na qual a plantação ou construção em solo de outrem pertencesse ao construtor ou sementeiro.

Havia, na época, outros institutos, como o direito *in ago vectigali*, que se destinava à ocupação de terras públicas, abandonadas e sem nenhum cultivo. Esse direito foi uma forma de manter o agricultor à terra, por meio de um arrendamento de longo prazo ou perpétuo. Entretanto a *enfiteuse*, do mesmo modo, tinha por objeto arrendamentos perpétuos ou em longo prazo sobre terras incultas. A qual teve grande expansão no século IV da Era Cristã (ANDRADE, 2009).

Ao mesmo tempo em que a *enfiteuse* e o *ager vectigalis* eram arrendamentos perpétuos ou de longo prazo, voltados ao cultivo da terra, a superfície, com características diferentes, voltava-se para à edificação sobre o solo, pertencente a outrem, que não o construtor. Contudo, a órbita da superfície foi ampliada aos particulares, e regulada por meio de contrato de locação (ANDRADE, 2009).

Logo, por volta de 1603, Portugal estava sob dominação espanhola. Nessa época, foram publicadas as Ordenações Filipinas, que tratavam, sobre à superfície. Mas o tratamento legislativo se destinava ao arrendamento de longo prazo. Inclusive, a Sesmaria, instrumento por meio do qual a Coroa Portuguesa vinculava aquele que tivesse terra inexplorada, mesmo que antes houvesse

tornado produtiva, a voltar a cultivá-la, estava disciplinada nas Ordenações Filipinas.

Já no Brasil-Colônia, permaneceu em vigor até o Código Civil de 1916, a legislação das Ordenações Filipinas. Durante esse período, foi preciso conformar o sistema das Sesmarias, pois no Brasil não havia terras que tivessem sido cultivadas. O instituto da Sesmaria, ainda que modificado, não conseguiu impedir a ocupação indiscriminada de terras e acabou extinto do Brasil (BARROS, 2014).

Com a Modernidade, esse instituto, a superfície, surgiu pela necessidade prática de se permitir a construção em propriedade alheia, principalmente, sobre bens públicos, onde permanece o solo em poder do Estado (LIMA, 2005). Todavia, o Código Civil de 2002 aboliu, a *enfiteuse* que:

[...] dá-se pelo aforamento, ou aprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável. (BRASIL, 2002).

A qual introduziu o direito de superfície gratuito ou oneroso, de acordo com Gonçalves “[...] vantajosa a substituição porque este último permite melhor e mais ampla utilização da coisa. Se o proprietário de uma terra não tiver recursos para explorá-la, poderá cedê-la a alguém em superfície [...]” (GONÇALVES, 2009, p. 415).

Segundo Diniz, a transferência do direito de superfície possui uma grande utilidade social e econômica. Na área rural, tem, por propósito, o incentivo à agricultura, por possibilitar uma reforma agrária, e no meio urbano possa ser fonte de trabalho, produção e moradia. Para a autora, a superfície “[...] trata-se de instituto benéfico ao proprietário e à coletividade, por atender ao princípio constitucional da função social da propriedade, sendo também adotado, em razão das vantagens que traz [...]” (DINIZ, 2014, p. 517).

Pelo novo instituto, nada impede que proprietário concedente e o superficiário contratam o direito de construir e plantar. Possui sua previsão tanto no Código Civil como no Estatuto da Cidade. De acordo com o Código Civil, no artigo 1.369:

Art.1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão. (BRASIL, 2002).

Para o Estatuto da Cidade, o direito de superfície é um instrumento preparado para obtenção dos meios que permitam melhor uso dos espaços da cidade, mas, principalmente, possibilitar a edificação de habitações para a população de menores recursos. Nos termos do artigo 21 do Estatuto da Cidade, “[...] poderá o proprietário urbano conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis [...]” (BRASIL, 2001). Conforme o parágrafo 1º do mesmo dispositivo, tal direito inclui “[...] utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, conforme estabelecido em contrato [...]”. No artigo 22 da Lei nº 10.257/2001, em linhas gerais, o superficiário possui os seguintes direitos:

- a) Gozar do solo alheio, mantendo ou levando uma construção sobre o solo;
- b) Alienar ou gravar o direito de superfície, que são extintos com o termo do contrato;
- c) Hipotecar o direito de superfície;
- d) Exercer o direito de preferência na aquisição do solo, se o proprietário pretender aliená-lo onerosamente (BRASIL, 2001).

Ademais, a transferência do direito de superfície poderá ser utilizado em diversas possibilidades; uma delas é o para fins de moradia. Conforme Saule Júnior:

Em primeiro lugar, o instituto possibilita o aproveitamento dos imóveis urbanos, evitando a sua ociosidade, fazendo cumprir a sua função social. Nesse sentido, é possível a construção de equipamentos públicos e conjuntos habitacionais sobre terrenos vazios, cujos proprietários não possuam recursos financeiros para promover seu aproveitamento, ou ainda, quando o proprietário poderá transferir o direito de superfície do terreno vazio, ou já ocupado por população de baixa renda, para ao Município, que cancelará os débitos tributários relativos ao imóvel como forma de compensação. (JUNIOR, 2012, p. 305).

No tocante ao uso do solo para construir ou plantar, a concessão visa à outorga de um direito real de uso do terreno, quer seja público ou privado. O solo permanece com seu proprietário, que transmite ao superficiário o direito do

uso do subsolo. Como se trata da transmissão de um direito real, é necessário o instrumento público e o registro imobiliário.

O direito que resulta à construção não é pessoal, mas real e oponível *erga omnes*, que significa que o superficiário assiste os meios processuais validos à defesa de sua propriedade. Para Andrade, há outro lado em que a concessão poderá se concretizar:

Isso diz respeito a fundar-se o direito real de superfície em terreno publico. A concedente é a administração e prepondera o interesse social da exploração, voltada à urbanização, industrialização, edificação, cultivo, ou qualquer destinação que vise atender as necessidades de uma determinada comunidade ou grupo social, em especial, entre o mais carentes. (ANDRADE, 2009, p. 130).

Compreende-se, além da concessão, o direito de transmissão a terceiros por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. De acordo com o Estatuto da Cidade, o direito de superfície se extingue pelo advento do termo, caso houver, e pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário. Extinto o direito, o proprietário recuperará total domínio do terreno, bem como, as benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização. A extinção do direito de superfície será averbada no Cartório de Registro de Imóveis (DI PIETRO, 2012).

Dentro de todo contexto descrito, fala-se, do mesmo modo, em usucapião especial, que é uma forma originária de aquisição de propriedade plena. É conferida àquele que possuir como sua área ou edificação urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente, e sem oposição, utilizando-a para moradia ou de se família, desde que esse, não seja proprietário de outro imóvel. Da mesma forma, existe a usucapião coletiva, que é um importante instrumento de segurança jurídica para a comunidade organizada, que busca o reconhecimento de seus direitos (GAZOLA, 2008).

A concessão de uso especial, com a finalidade para moradia, poderá ser de forma gratuita ou onerosa ao homem ou à mulher, independentemente, de estado civil, pelo meio da Medida Provisória, nº 2.220/2001, que permite a concessão de uso especial para fins de moradia de bens pertencentes à União ou aos Estados, desde que o imóvel seja situado em área urbana (SOUZA, 2008).

Não pode esquecer da função social dentro desse contexto: o artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal, realça que a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende as exigências de ordenação das cidades previstas no plano diretor, que, em seu artigo 11, expõe que “[...] a propriedade urbana cumpre sua função social ao satisfazer as necessidades dos cidadãos [...]” (BRASIL, 2001).

Logo, ao se tratar sobre o direito de construir o Estatuto da Cidade, institucionalizou o denominado e conhecido *solo criado*, denominado de *outorga onerosa do direito de construir*, que está regido no artigo 28 “[...] o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.” (BRASIL, 2001). O EC sendo lei federal tratou do assunto e possibilitou que os Municípios permitissem a transferência do direito de construir. Entretanto, Silva completa:

[...] se adotado o instituto do solo criado, permanecerá intacta a norma do artigo 572 do Código Civil, onde, o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos. (SILVA, 2009, p. 236).

As técnicas construtivas, atualmente existentes, aproveitam o máximo de um lote, por meio da criação de áreas horizontais que superam, em muito, as dimensões da superfície do solo. Meirelles conceitua solo criado como:

Toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O Solo Criado será sempre um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei; acima desse coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona. (MEIRELLES, 1986, p. 333).

Segundo Gazola, o solo criado é utilizado em três ferramentas do Estatuto da Cidade: *outorga onerosa do direito de construir*, está prevista nos artigos 28 a 31 do EC, que permite a construção acima do coeficiente básico; *transferência de potencial construtivo*, “[...] nos termos do artigo 35 do EC, poderá autorizar o proprietário do imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir [...]” (GAZOLA, 2008, p 105). E, *operação urbana consorciada*, utilizada com o

objetivo de transformar e apreciar a área de intervenção, por meio de execução de melhoramentos estruturais, sociais e ambientais.

Portanto, a superfície, é um instituto adotado por diversas leis infraconstitucionais, um instrumento adequado à utilização da propriedade. O desconhecimento e a falta de projetos para utilizá-lo por parte dos órgãos públicos resultou no desinteresse da instituição. Entretanto, o essencial é, na conceituação jurídica, precisar que a superfície, em si, é um fato e poderá ser utilizada de varias formas (ANDRADE, 2009). É um meio de obter uma moradia, construção ou até mesmo um plantio para o sustento de forma digna, corretamente, para a população de baixa renda.

### 2.3 REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS NO ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.

O direito fundamental à moradia tem, como característica, a regularização fundiária, que é direito e interesse social de todos. É um instituto que deve, principalmente, ser efetivado pelos Entes Municipais. O seu marco se deu pela formação de loteamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, e a necessidade de regulamentá-los.

O conceito legal de regularização fundiária foi extraído do artigo 47 da lei 11.977/09, que assegura o direito social a moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo Gazola regularização fundiária é o “[...] conjunto de projetos e ações integradas que objetivam a promoção da regularização jurídica, urbanística, ambiental e social, objetivando a promoção do desenvolvimento humano e urbano [...]” (GAZOLA, 2008 p.119). Há do mesmo modo o conceito jurídico de regularização fundiária descrito no Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, inciso XIV:

Regularização fundiária é o meio de promoção da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio econômica da população e as normas ambientais, e tem por objetivo adequar os assentamentos ilegais ao modelo legal ou ideal de cidade sustentável, esta definida com a que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra estrutura urbana, ao

transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. (BRASIL, 2001).

Já a regularização urbanística baseia-se na correção e regularização do parcelamento do uso e da ocupação do solo, efetivada pelos Órgãos Públicos competentes, de forma que possibilite, realocação de moradias para áreas sem riscos, preservação ambiental, entre outros. Ainda, de acordo com o aspecto urbanístico, a regularização fundiária, pretende alcançar a adequação do assentamento com a legislação urbanística em vigor. Conforme os elementos ambiental e urbanístico, a regularização fundiária inicia-se com a urbanização do assentamento e possui como finalidade a melhoria das condições de habitação. Alfonsin destaca algumas medidas a serem tomadas:

- a) O redesenho do sistema de regularização interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acesso;
- b) A criação de equipamentos e espaços públicos para uso coletivo, o redesenho dos lotes de tamanho superior à media, de modo a para aproveitar o excedente para equipamentos públicos;
- c) A relocação de algumas casas localizadas em espaços estratégicos ou em áreas de risco. (ALFONSIN, 2001, p, 2012).

Outro aspecto da regularização fundiária é o social, que é importante para a motivação e educação ambiental dos moradores, que se preocupa com a melhoria de qualidade de vida em comunidade. Sendo assim, o direito a moradia digna, é garantido inclusive com a regularização fundiária, e, que não se confunda com a titulação que acontece na área dos projetos de habitação do interesse social (BARROS, 2014).

Desse modo, a regularização deve promover ao ser humano as mínimas condições de existência e a satisfação de uma vida digna; Romanelli, destaca: “[...] nos compreende somente fornecer o título da terra de forma definitiva ou precárias [...] conferir à população condições de vida digna, com acesso a equipamentos urbanos [...] à comunidade local [...]” (ROMANELLI, 2007, p.108).

Do mesmo modo, há a regularização fundiária de interesse social que é direcionada a população de baixa renda, que esta inserida no artigo 3º, parágrafo 3º, da Lei 11.977/2009 que prevê aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida:



Aos moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser relocados. (BRASIL, 2009).

A Lei 11.977/2009 trouxe o interesse social na sua regularização fundiária como instrumento para concretização do direito social à moradia para as populações carentes. Essa lei permite ao Poder Público determinar critérios para aprovação de projetos de regularização fundiária, que deve ser implementada pelo Município para a sustentabilidade e bem-estar dos cidadãos (LEÃO JUNIOR, 2014).

O objetivo da Lei não é, apenas, garantir o direito à moradia, mas, conjuntamente, atribuir condições aos beneficiários e sua família o acesso ao trabalho, escolas, creches, entre outros. Entretanto, a atividade administrativa possui poderes para corrigir os erros gerados pela desigualdade social, com o propósito de tornar a cidade sustentável e proporcionar o direito à moradia (LEÃO JUNIOR, 2014).

A expressão *interesse social* diz respeito aos moradores que não possuem condições socioeconômicas e culturais para o acesso aos direitos de que todo cidadão necessita. Permite, assim, maior controle ao administrador no uso, na ocupação, no parcelamento do solo e na preservação do meio ambiente (OLIVEIRA, 2012).

O Município tem a obrigação de implementar uma Política Urbanística social para a regularização de loteamentos irregulares, que deve estar elaborada no Plano Diretor. Por outro lado, as cidades que não possuem a obrigatoriedade de elaboração do PD, que será feita por regulamentação específica, já que não possuem o Plano. A regularização fundiária social deve ser efetivada na criação de normas pelo Poder Legislativo e executada pelo Poder Executivo (LEÃO JUNIOR, 2014).

Nesse contexto, para ilustrar, a seguinte jurisprudência, ressalta a necessidade de se, resguardar o direito da população que atende a sua função social da propriedade urbana, mesmo em assentamentos irregulares de famílias carentes. O Município deve atender à Política Urbana Habitacional. Assim exposto:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COM PEDIDO LIMINAR. REUNIÃO. POR PREVENÇÃO - COMPROVAÇÃO DA POSSE PELO AUTOR- INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS.924 E 927, DO CPC. EVIDENCIADO NOS AUTOS ELEMENTOS QUE DENOTAM O CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 924 E 927 DO CPC, IMPERIOSA A CONCESSÃO DA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DSF-VV-AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LIMINAR. COMUNIDADE CARENTE. INSTALAÇÃO EM LOCAL DESTINADO A PROGRAMA HABITACIONAL DE LOTEAMENTO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. CURSO DE TRATATIVAS COM A MUNICIPALIDADE PARA MANUTENÇÃO DOS MORADORES NO LOCAL. DIREITO DE ABRIGO E DE MORADIA. DANO QUE MILITA EM FAVOR DOS AGRAVANTES. AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO INEQUÍVOCO DA INJUSTIÇA DA POSSE. RELEVANTE QUESTÃO SOCIAL. RESGUARDO DA SITUAÇÃO DE FATO ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DA DEMANDA. RECURSO PROVIDO. 1. A concessão de ordem liminar de reintegração de posse depende da demonstração, de plano, da injustiça da posse exercida no local, mormente porque a retirada imediata dos moradores mantidos no local constitui medida irreversível. 2. Instalada comunidade em terreno de propriedade do Município de Belo Horizonte com destinação específica para empreendimento de loteamento que visa a atender à política urbana habitacional, mediante assentamento de famílias carentes, e, ainda, estando em curso distintas frentes de negociação junto à Prefeitura para a manutenção dos particulares na área, resulta inviável a concessão de liminar para retirada dos moradores da localidade. 3. Vislumbrando-se alternativa que evita a criação de horda de desabrigados, o que se pode fazer mesmo através da realocação dos moradores dentro do espaço ocupado, deve-se preferir a solução que não agride direito fundamental dos demandados. 4. Se as famílias assentadas imprimem função social à propriedade, assim como diante da relevantíssimo direito de abrigo dos demandados, é devido o resguardo da situação de fato constituída, até ulterior julgamento de mérito da demanda, mormente porque a ordem de imediata retirada dos carentes do local apenas serviria para deslocar o grave problema social a outra parte da cidade. 5. Na excepcional hipótese de cumprimento do mandado de reintegração de posse, é imperativo de proteção à dignidade dos moradores seja restringido o uso de armas de fogo, cães ou cavalos, especialmente contra crianças e idosos, devendo-se a execução do procedimento pautar-se pela sensatez e proporcionalidade. Inteligência da Resolução nº. 06/13 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do Manual de diretrizes nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva (MINAS GERAIS, 2014).

Da mesma forma que são escassos os casos judiciais em que houve o reconhecimento explícito do direito à dignidade da pessoa humana, referente à moradia, como destacado no julgado anterior, neste julgamento não foi diferente. Foram realizadas pesquisas jurisprudenciais, em busca de decisões judiciais mais recentes, mas, especificamente, ao tema pesquisado, o número é bastante reduzido. Na situação do Acórdão acima, ocorreu que a cidade de Belo Horizonte, visou atender a Política Urbana Habitacional por meio dos

assentamentos de famílias carentes para evitar assim, a massa de desabrigados, pessoas que não possuem uma moradia adequada.

Os beneficiários da Política Pública podem exigir sua realização, individual ou coletivamente, para representarem os interesses coletivos. Essa participação fortalece a cidadania da população. Dispõe o artigo 50, da Lei 11.997/2009, que a regularização fundiária poderá ser promovida pela União, Estados, Distrito Federal, e pelos Municípios. Todavia, o legislador estendeu o rol e inseriu as cooperativas habitacionais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as associações de moradores, as fundações, entre outros. Assim, Melo afirma:

Tal previsão tem fundamento no direito subjetivo dos ocupantes à regularização, bem como a garantia da participação ativa do cidadão, a ser estimulada pelo Poder Público como característica do Estado Democrático. A proteção e a previsão da participação da população dos envolvidos no processo assentada e induzem a um comportamento reivindicatório consciente dos direitos que lhe são garantidos constitucionalmente. (MELO, 2010, p. 189).

Para o autor, na regularização urbanística, é necessária a demarcação urbanística, que consiste em procedimento administrativo, no qual, o Poder Público elabora a demarcação do imóvel público ou privado. Assim o possuidor terá o título de reconhecimento de posse do imóvel, que é o objeto de demarcação. Vale ressaltar que a demarcação é cabível, apenas, para a regularização fundiária sustentável de interesse social. Nesse sentido, o Ministério das Cidades define que “[...] demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado [...]” para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social [...]” (BRASIL, 2010)”.

Do mesmo modo, as áreas que pertencem à União somente poderá ser realizada a demarcação por ela mesma. E as áreas privadas, terão a demarcação efetuada por qualquer dos Entes Federativos. Após o seguimento do auto de demarcação urbanística pelo Poder Público, o oficial do Cartório de Registro de Imóveis deverá notificar o proprietário da área a ser regularizada, e, caso queiram apresentar Impugnação à Averbação da Demarcação Urbanística, corre o prazo de 15 dias (MELO, 2010).

Caso não haver impugnação, o procedimento será efetivado pelo oficial do registro de imóveis. Ao contrário, com eventual impugnação, o oficial do registro de imóveis devesse notificar o Poder Público para que se manifeste no prazo de 60 dias. E, se não houver acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada. Desse modo, Melo enfatiza:

Em havendo conflito envolvendo as partes interessadas no imóvel ou nos imóveis, não será possível a utilização da marcação urbanística e conseqüentemente do termo de legitimação de posse, cabendo a interposições de ações judiciais de usucapião ou mesmo de adjudicação compulsória, bem como a utilização de contratos de concessão de uso para fins de moradia (MELO, 2010, p. 193).

O Poder Público deverá criar projeto de regularização fundiária, se houver averbação do auto de demarcação urbanística. O projeto deverá ter como objetivos principais, identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas de uso público, e considerar as características da ocupação e da área para definir as medidas urbanísticas e ambientais, promover a segurança da população. São medidas voltadas para o interesse social (OLIVEIRA, 2012).

Outro aspecto importante da Lei 11.997/2009 é os princípios que devem ser observados pelo instituto da regularização fundiária. Segundo Barros são eles:

- I) Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II) Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III) Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV) Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- V) Concessão do título preferencialmente para a mulher (BARROS, 2014, p. 104-105).

O primeiro princípio refere-se, não apenas, à garantia do acesso à terra, mas que o respeito aos valores grosseiros para uma moradia saudável e sustentável seja garantida. Já o segundo princípio é notável que todas as articulações das Políticas Públicas, de todos os Entes Federativos, são necessários de modo a garantir a geração de renda e a empregabilidade dos moradores das áreas que devem ser regularizadas. O terceiro princípio é a participação dos interessados em todas as etapas do processo de

regularização, que seja efetivada a participação dos interessados no processo. O quarto princípio, é o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; evitar os problemas judiciais que podem ocorrer.

No último princípio, a mulher apresenta-se importante para a manutenção e preservação da propriedade, e retrata a proteção de um lar familiar. Dá-se a concessão do título para a mulher, ou seja, a preferência da concessão é ela pois, antes, era concedida tanto para o homem quanto para mulher, independentemente, do estado civil. Todos esses princípios podem ser aplicados para a regularização fundiária, inclusive, os princípios constitucionais da Administração Pública, como a razoabilidade, proporcionalidade, publicidade, entre outros (OLIVEIRA, 2012).

Portanto, a regularização fundiária integra o âmbito de proteção do direito fundamental à moradia. Mas o ao mesmo tempo, o maior problema enfrentado é a não efetivação desses direitos relacionados à moradia. Todos os instrumentos jurídicos de regularização fundiária podem ser usados pelo Município para cumprir o seu papel na execução da Política Urbana, em prol do interesse social (JUNIOR, 2014). O Município tem o dever de garantir o bem-estar de seus habitantes, e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. E essas Políticas Públicas devem ser cumpridas para a máxima efetividade dos direitos humanos e sociais.

Como estudado, há necessidade, assim como é de direito do ser humano, uma moradia adequada para viver, uma educação adequada e um emprego digno, que fazem parte do mínimo existencial. O princípio da dignidade da pessoa humana, juntamente, com o mínimo existencial, busca assegurar os recursos necessários para o indivíduo viver de forma digna, entre eles, assegurar o direito à moradia (PEREIRA, 2010). Já o princípio da função social da propriedade urbana é a parte estruturante do direito à propriedade, que visa interligar a propriedade com o bem comum, como também, para fins de moradia digna.

O Brasil, como um dos países mais desiguais do mundo, sofre com a exclusão da população carente para os arredores das grandes cidades, o que resulta no crescimento volumoso de espaços de ocupação marginalizados, como as favelas. Cenário, este, que é o resultado da intensa urbanização sem a regulamentação e ordenação devida. Por ser assim, o Poder Público,

sobretudo o Municipal, tem a obrigação de promover Políticas Públicas, na tentativa de reverter esse quadro de injustiça social e procurar conter a formação de áreas irregulares e ilegais.

O Estatuto da Cidade, que, inclusive, regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, bem como, estabelece, o instituto da transferência do direito de superfície, que pode ser usado, para fins de moradia, foi uma norma importante para buscar e enfrentamento às situações mencionadas. Logo, os Municípios têm o dever de garantir o bem-estar da população e, juntamente, com a observância com o Plano Diretor e a Política Urbana, garantir aos cidadãos o direito a uma cidade sustentável e, inclusive, o direito à moradia. Então, esse caos vivenciado, não é, exatamente, por falta de legislação que trate, sobre o problema, mas, a considerável falta de efetivação.

## CONCLUSÃO

Conclui-se, com o presente trabalho, que o crescimento das cidades, por meio, do desenvolvimento do capitalismo e a evolução da intensa urbanização, vivenciada na maioria dos países, dentre eles, pelo Brasil, nos últimos anos, impactam, negativamente, sobre as pessoas de menor poder aquisitivo, que, por vezes, ficam impedidas de adquirir espaço frente ao alto poder econômico. Dessa forma, a população de baixa renda, acaba por ser excluída pela sociedade para os arredores das grandes cidades, ou nunca conseguem acessar os centros, os recursos que envolvem o Direito à Cidade, o que resulta no reflexo da exclusão de milhares de brasileiros.

A problemática maior não é a falta de reconhecimento da necessidade de Políticas Públicas, mas a sua eficácia. Essas Políticas Públicas são instrumentos para a concretização do bem coletivo, que visam a proporcionar melhores condições ao ser humano. Assim, é preciso maior atuação do Poder Público para promover efetividade aos direitos fundamentais da população, em especial, a de baixa renda. Só que, a ausência da eficácia desses direitos gera, conseqüentemente, um quadro de injustiça social.

Nesse sentido, entende-se que o Estado tem o dever de garantir moradia adequada, saneamento básico, segurança e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis, para as presentes e futuras gerações. Porém, em face do processo de urbanização, que a cada dia está mais intenso, o Estado acaba por assumir um papel, meramente, casuístico, em relação aos interesses coletivos e sociais das populações carentes.

Para tanto, percebe-se que o Brasil, um país marcado pelas desigualdades sociais, necessita de Políticas Públicas mais eficazes para universalizar a moradia digna, e executar de maneira mais eficaz os princípios que norteiam esse direito; são eles o princípio da Função Social da Propriedade, Dignidade da Pessoa Humana, e a Função Social da Cidade, e assim, ter um desenvolvimento produtivo, em relação à qualidade de vida e a constituir o verdadeiro espaço de liberdade das pessoas.

Logo, o Estado não pode se esquivar de suas obrigações constitucionais, e, com isso, violar o mínimo existencial, mas deve cumprir com suas obrigações para proporcionar uma vida digna aos indivíduos.

Como estudado e pesquisado, o primeiro capítulo narra essa trajetória da profunda urbanização, com seus prós e contras, em que o direito à moradia foi, pontualmente, debatido. É um direito que está presente em várias leis infraconstitucionais, bem como, em Pactos Internacionais. Há, inclusive, princípios fundamentais que norteiam esses direitos, que assegura o direito à moradia e, auxilia no interesse coletivo, para o bem-estar de todos.

Já a segunda parte desse estudo procurou demonstrar a importância desse direito, e, por meio, do ordenamento jurídico brasileiro, evidenciar que esse direito existe de fato, e não só pode, mas deve ser cobrado dos Municípios e Estados. Utilizar os institutos que estão presentes no papel, e coloca-los em prática, para, dessa forma, amparar a população carente.

É garantido o direito de propriedade a todos os indivíduos; o acesso à moradia há de ser tutelada e resguardada pelo Poder Público que, inclui o caso de desapropriação, e, por necessidade ou utilidade pública, interesse social, em caso de perigo iminente, ademais inclui as situações em que o indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio.

O princípio da função social da propriedade urbana e os direitos sociais fundamentais funcionam como instrumento do Estado em prol do bem-estar social, e compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criarem programas de construção de moradias e aperfeiçoamento das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme o art. 23 da CF.

Sendo assim, os Municípios têm a responsabilidade da promoção de programas e projetos para o desenvolvimento urbano e tem com instrumento legal o Plano Diretor que ocupa lugar fundamental na regularização urbanística do Município, o qual atua com o Estatuto da Cidade para promover o planejamento e efetivar os direitos fundamentais sociais e coletivos e junto implementar Políticas Públicas cumprindo o seu papel na concretização ao direito a moradia.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 21, assegura o direito de superfície. Instituto que possibilita o aproveitamento dos imóveis urbanos para



evitar sua inatividade e junto cumprir sua função social. Poderá ser utilizado em outras possibilidades, uma delas, para fins de moradia.

Além de efetivar todos os direitos dos cidadãos e seus princípios, em prol do bem-estar coletivo, o objetivo é que se possa de fato cumprir o direito à moradia, principalmente em áreas públicas onde não é possível a regularização por meio da Usucapião, com a cooperação do trabalho dos Municípios. E, utilizar, a transferência do Direito de Superfície, na tentativa de concretizar o direito social fundamental à moradia, a partir da sua utilização, indiretamente, concretizar a Função Social da Propriedade Urbana. E tornar-se, realmente de fato, a hipótese, da possível diminuição do problema de pessoas que não têm moradia digna, utilizando a transferência do Direito de Superfície, como instrumento previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

A transferência do direito de superfície possibilita a diminuição do número de pessoas que não têm um lar adequado, proporciona efetivar o direito a moradia para a população carente das cidades brasileiras sob a observância do princípio da Função Social da Propriedade. Tendo em vista, todo esse contexto descrito, questiona-se: em que medida a transferência do Direito de Superfície, em observância ao princípio da Função Social da Propriedade, pode contribuir com a concretização da moradia digna, no Brasil?

A resposta é possível de ser afirmada e, por consequência, buscada. É possível que, com a utilização da transferência do Direito de Superfície, tem-se possível diminuição do índice, negativo, do considerável número de pessoas que não têm moradia digna, por intermédio da previsão do Direito de Superfície como instrumento. E desse modo, utilizar junto, o princípio da Função Social da Propriedade Urbana, que já está inserida no Estatuto da Cidade, e torná-los eficaz, para cumprir com o direito à moradia que todo cidadão possui.

Todavia, pode-se dizer que um dos objetos causadores da falta da utilização da transferência do Direito de Superfície, para fins de moradia, é pelo desconhecimento e a falta de projetos desse direito, por parte dos Órgãos Públicos, que resultou no desinteresse da instituição, sendo esse um meio de obter a concretização de moradias, construção ou até mesmo um plantio para o sustento de forma digna para a população de baixa renda.

Por fim, esse Trabalho de Pesquisa, estimula a busca de um direito a moradia digna por meio da transferência do Direito de Superfície, que é pouco

conhecido pelos cidadãos. A população carente acaba por não cobrar dos Órgãos Públicos, esse direito, pelo fato do desconhecimento. Tão pouco, o Estado tem-se preocupado em fazer valer a transferência do Direito de Superfície, que pouco é utilizado e efetivado de verdade. Assim, a transferência do Direito de Superfície, seria um meio pelo qual, poderia auxiliar as famílias de baixa renda a obter um lar para viver.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. *In: Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte. PUC/Minas, 2006. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em: 07. Out. 2015.

ANDRADE, Marcus Vinícius dos santos. **Superfície à Luz do Código Civil**. Curitiba. Juruá, 2009.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O Princípio da Função Social Urbana**. UFS. São Cristóvão, 2013.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Propriedade Urbanística e Edificabilidade**. Curitiba. Juruá Editora, 2013.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio: Reexame Sistemática das nações nucleares de Direitos Reais**. Rio de Janeiro. Renovar, 1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro. Renovar, 2002.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária e direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios**. 1. Ed. Curitiba. Juruá, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6. Ed. São Paulo. Saraiva, 2006.

BERTAN, José Neure. **Propriedade privada e Função Social**. Curitiba. Juruá, 2009.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 4. ed. São Paulo. Editora Perspectiva, 2005.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **O Direito ao Mínimo para uma Existência Digna**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 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: 10. Jul. 2016.

BRASIL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso em: 11. Ago. 2016.

BRASIL. **Código Civil**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 10. Jul. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 02. Ago. 2016.

BRASIL. **Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=346:lei-119772009-minha-casa-minha-vida&catid=36&Itemid=50](http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=346:lei-119772009-minha-casa-minha-vida&catid=36&Itemid=50)> Acesso em: 06. Out. 2016.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Déficit habitacional 2008. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagensoculto/NOTA\\_DEFI\\_CIT2008\\_FJP\\_jul2\\_010.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagensoculto/NOTA_DEFI_CIT2008_FJP_jul2_010.pdf)> Acesso em: 7. Jul. 2016.

CARVALHO, Francisco José. **Teoria da Função Social do Direito**. Curitiba Juruá, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de direito administrativos**. 17. ed. São Paulo. Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2001.

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

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. 3. Ed. São Paulo. Malheiros, 2010.

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada do Caráter Absoluto à Função Social e Ambiental**. Porto Alegre. Verbo Jurídico, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 29. ed. Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Marisa Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo. Atlas, 2010.

Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. Ed. São Paulo. Atlas, 2012.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Político Urbana no Brasil**. Belo Horizonte. Del Rey, 2001.

Edésio (Org.) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte. Fórum, 2006.

Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. *In*: ALFONSIN, Bethânia de Moraes. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte. Fórum, 2006. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em: 23. Out. 2016.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro. IBAM. Disponível em : <<http://www.empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Socais%20agenda%20Habitat%20para%Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 15 de Set. de 2016.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do Direito à Moradia Digna**. Belo Horizonte. Fórum, 2008.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20. Ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 4. Ed. São Paulo. Atlas, 2009.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil**. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 17 de Out. de 2016.

JUNIOR, Odoné Serrano. **O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna**. 1. Ed. Curitiba. Juruá, 2012.

LEO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à Moradia: Políticas Públicas e Sentença por etapas**. Curitiba. Juruá, 2014.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabres. **Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade**. São Paulo. Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**: Política urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte. Fórum, 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento N° 1.0024.13.242724-6/001. Relatora: Des<sup>a</sup> Selma Marques. Data do Julgamento:

25/02/2014. Disponível em: <> Acesso em: 25.Set. 2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luíz de Melo. **O que é Urbano, no Mundo Contemporâneo**. Belo Horizonte. UFMG/Cedeplar, 2006. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/TD%20281.pdf>> Acesso em: 09 Ago. 2016.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. 3. Ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

Roberto Luíz. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, 2006.

NASCIMENTO, Bruno Pereira. **Direito Fundamental à Moradia Digna e adequada com Instrumento de Redução da Vulnerabilidade Habitacional e Promoção da Emancipação Social**. Disponível em: <[http://www.ades.com.br/Arquivo/Documents/PUB/16\\_4\\_2013\\_Artigo%20-%20Direito%20Fundamental%20a%20Moradia%20Digna.pdf](http://www.ades.com.br/Arquivo/Documents/PUB/16_4_2013_Artigo%20-%20Direito%20Fundamental%20a%20Moradia%20Digna.pdf)> Acesso em: 09. Abr. 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Fabiana Fuentes Bruzzone. **Direito à Moradia Urbana e a Regularização Fundiária de Interesse Social**. 1. ed. Niterói. Impetus, 2012.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais frente à Reservado Possível**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 11 Maio. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Anexo ao Decreto que Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto Nº 591, Brasil, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)> Acesso em: 19. Maio. 2016.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFOSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança na posse do Estatuto das cidades**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte. Fórum, 2006. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132>> Acesso em: 10. Jun. 2016.

PEREIRA, Caio Mario Da Silva Pereira. **Instituições do Direito Civil: Direitos Reais**. 20 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor**. Belo Horizonte. Fórum, 2007.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; DA SILVA Jacilene Vieira. **O Direito Fundamental à Moradia como Mínimo Existencial, e a sua Efetivação à Luz do Estatuto da Cidade.** Belo Horizonte. Veredas do Direito, 2009.

ROLNIK, Raquel. **A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios.** 2006. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raque12.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raque12.pdf)>. Acesso em: 02 de Maio de 2016.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática.** Curitiba. Juruá, 2007.

RORAIMA. TRT 15ª R. Dano Moral Nº 031500-84.2008.5.15.0156; Ac. 5967/10; Décima Primeira Câmara. Relator: Des. Luiz Felipe Bruno Lobo; Data de Julgamento: 11/02/2010. Disponível em<> Acesso em: 25. Set. 2016.

ROSENVALD, Nelson. **A função Social ao Contrato.** São Paulo. Método, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. Ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais:** Alguns Parâmetros Ético-Jurídico. 2. Ed. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre. Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil:** Execução Obrigacional, Execução Real, Ações Mandamentais. 5. ed. Vol. 2. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A Constitucionalização do Direito:** os direitos fundamentais na relações entre os particulares. São Paulo. Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 33. Ed. São Paulo. Malheiros, 2010.

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, 2008.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes. **Direito à Moradia e Habitação.** 3. Ed. Revistados Tribunais, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. A jurisprudência dos valores. *In*: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2009.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse- um confronto em torno da Função Social**. 2º Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 9. ed. São Paulo. Atlas, 2009.