

POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E O DIREITO SOCIAL À MORADIA: INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

ROOM PUBLIC POLICIES AND SOCIAL RIGHTS TO HOUSING: NORMATIVE INSTRUMENTS FOR THEIR CONCRETIZATION

*Rodrigo Canevassi Murakami**
*Juvêncio Borges Silva***

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar os instrumentos normativos destinados à concretização do direito social à moradia como forma de dignificar a existência humana. Os direitos sociais, diante do Estado Social de Direito, exigem atuação comissiva do poder público para sua efetivação, o que ocorre mediante planejamento e execução das políticas públicas. O papel do Estado é fundamental para inserção dos cidadãos aos meios básicos e mínimos de vida digna. Revela-se, ainda, uma acentuada crise de efetividade dos direitos sociais fundamentais constitucionais e sua realização no plano fático, ou seja, uma relação tensional entre o plano da validade normativa e o da facticidade, como ocorre no caso das políticas habitacionais. Por meio do método analítico-dedutivo, busca-se investigar as razões desta tensão e descompasso, a fim de compreender as causas e apontar elementos que possam orientar em uma solução.

Palavras-chave: Direito social; Moradia; Políticas públicas; Estatuto da cidade; Regularização fundiária.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Paulista (Unip). Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Especialista em Direito Imobiliário Aplicado pela Escola Paulista de Direito (EPD). Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Unaerp. Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabela de Notas no Estado de São Paulo. E-mail: rodrigo.murakami@yahoo.com.br.

² Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor pela Unesp, mestre pela Unicamp, graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca, graduado em Ciência Sociais pela Fafipa – Faculdade de Filosofia de Passos. Docente do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. Docente do Centro Universitário Barão de Mauá e do Centro Educacional Hyarte.

ABSTRACT

This article aims to analyze the normative instruments destined to the realization of the social right to housing as a way of dignifying human existence. The social rights, before the Social State of Law, require commissive action of the public power for its effectiveness, which occurs through planning and execution of public policies. The role of the State is fundamental for the insertion of the citizens to the basic and minimum means of dignified life. There is also a marked crisis of the effectiveness of constitutional fundamental social rights and their realization on the factual plane, that is, a tensional relationship between the normative validity and factuality, as in the case of housing policies. Through the analytic-deductive method, it is sought to investigate the reasons for this tension and mismatch, in order to understand its causes, to point out elements that may guide in a solution search.

Keywords: Social Law; Home; Public policy; Statute of the City; Land Regularization.

INTRODUÇÃO

O Brasil vive hoje uma crise muito acentuada no campo habitacional, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo. É dizer, há falta de moradia para os cidadãos e, os que conseguem o mínimo de patrimônio, estão localizados em áreas muito afastadas dos grandes centros, totalmente desprovidos da infraestrutura necessária para uma vida digna e bem-estar de seus ocupantes.

Esse cenário se agravou com o período de industrialização no Brasil (início do século XX, precisamente 1930 e seguintes), somado com a saída das pessoas do campo para as cidades em busca de melhores condições (êxodo rural).

O crescimento desordenado das cidades, somado ao aumento populacional, é um dos principais fatores de degradação da qualidade de vida, uma vez que, em grande parte, as pessoas são conduzidas a loteamentos irregulares e áreas de riscos, como comunidades,¹ ficando marginalizadas dos benefícios sociais que lhes são de direito e de aparelhos mínimos para sobrevivência.

A moradia digna constitui direito fundamental de todo cidadão e compõe um dos instrumentos mais eficazes de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, harmonizando-se com o fundamento da República Federativa do Brasil, insculpido no artigo 1º, inciso III, da Carta Política de 1988.

¹ O termo comunidade será aqui usado em referência às formas de organizações sociais e habitacionais tidas como periféricas e marginalizadas, não obstante algumas se situem próximas a centros urbanos habitados por classes ricas e médias. A escolha deste termo ao invés do termo “favela” se justifica pelo fato de este último trazer consigo uma carga simbólica negativa e depreciativa.

A cidade e, sobretudo, a cidade “legal/adequada” – entendida como aquela que oferece aos moradores o mínimo de infraestrutura, tais como saneamento, lazer, educação, saúde, serviços sociais, segurança, transporte, proteção ao meio ambiente, dentre outros –, é o local propício para o desenvolvimento do ser humano.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), ao regular os dispositivos constitucionais atinentes à política pública urbana, previu o direito à cidade sustentável (artigo 2º, inciso I), que é um direito difuso, transindividual, incorporando os mecanismos legais para sua operacionalização.

No mesmo diapasão, o direito à moradia é um direito social, impondo aos poderes públicos atuação positiva para sua plena efetivação, diferente dos direitos individuais relacionados à liberdade.

É nesse contexto que o Estado deve, diante da universalização e indivisibilidade dos direitos sociais, adotar políticas públicas para a concretização do direito à moradia e, conseqüentemente, outorgar contornos concretos ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A proposta do presente artigo é analisar, de forma sistemática, quais os instrumentos normativos estão à disposição do poder público para fins de concretização do direito à moradia. Os fundamentos jurídicos repousam tanto na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação infraconstitucional, sobretudo no Código Civil, Estatuto da Cidade e a recentíssima Lei n. 13.465/2017.

No que atine à metodologia utilizada nesta pesquisa científica, optamos pelo método analítico-dedutivo, e assim trabalhar com a pesquisa bibliográfica, com base em teses e dissertações a respeito do tema, livros e artigos científicos, para, em um primeiro momento, procedermos à análise dos dados e, em seguida, deduzirmos as conclusões. Todavia, não se trata de mera revisão de literatura, uma vez que a pesquisa será feita de forma integrativa com outros métodos para se chegar a uma conclusão.

Antes, porém, faz-se mister registrar a relação entre políticas públicas e direitos sociais, revelando um aspecto negativo: a crise de efetividade dos direitos sociais.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

O constitucionalismo moderno – tido por muitos como o verdadeiro constitucionalismo – iniciou-se com a Revolução Gloriosa (1688) na Inglaterra e teve seu seguimento com as revoluções liberais no final do século XVIII, no intuito de combater o Estado absolutista. Nesse período, verificamos a limitação do poder do Estado prevista em um texto normativo dotado de hierarquia e, ao mesmo tempo, a previsão de alguns direitos e garantias fundamentais.

Na mesma linha de raciocínio, inicialmente destaca-se o surgimento do Estado Liberal e as primeiras Constituições Liberais, sobretudo nos Estados Unidos da América e na França, imbuídas com os anseios e aspirações da classe burguesa, antes subjugadas pela nobreza e insatisfeitas com o cenário reinante.

Buscou-se consolidar a ideia de propriedade privada como direito fundamental e, atrelada a ela, garantir as liberdades individuais dos cidadãos como direitos subjetivos passíveis de serem opostos perante o Estado.

Surgiram, neste contexto, os direitos fundamentais de primeira dimensão, consubstanciados no ideal de liberdade, a exemplo dos direitos civis e políticos. O poder público devia adotar uma postura abstencionista (omissão), de não intervenção no domínio privado, para garantir a liberdade de cada indivíduo.

Com o advento da Revolução Industrial (século XVIII) e, conseqüentemente, a exploração da grande massa de trabalhadores, com violação de direitos fundamentais, aumentou-se a desigualdade social. Os trabalhadores, coagidos pela necessidade de trabalhar para sobreviver, já que os meios de produção eram concentrados nas mãos de poucos, se submetiam a jornadas de trabalho desumanas e cruéis, atentando, em última análise, contra a própria dignidade humana.

O papel abstencionista do Estado Liberal era insuficiente diante do cenário catastrófico que se instalava. A igualdade meramente formal não atingia os resultados esperados e era necessária atuação positiva do poder público, com o fito de solucionar os problemas que surgiram.

Diante do cenário ora exposto, surgiram as primeiras Constituições Sociais (Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919), impondo ao Estado o abandono da postura omissiva para assumir um papel decisivo nas fases de produção e distribuição de bens, passando a intervir nas relações sociais, econômicas e laborais.

Nas lições de Marcelo Novelino,²

As profundas transformações operadas na estrutura dos direitos fundamentais e do Estado de direito foram determinantes para o surgimento, pouco antes do fim da Primeira Guerra Mundial (1918), de um novo modelo de constituição. A igualdade formal conferida a patrões e empregados em suas relações contratuais, com total liberdade para estipular as condições de trabalho, resultou no empobrecimento brutal das classes operárias. O agravamento das desigualdades sociais provocou a indignação dos trabalhadores assalariados, dos camponeses e das classes menos favorecidas que passaram a exigir dos poderes públicos não só o reconhecimento das liberdades individuais, mas também a garantia de direitos relacionados às relações de trabalho, à educação e, posteriormente, à assistência aos hipossuficientes.

² NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 52.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão baseiam-se no valor igualdade, consubstanciando os direitos sociais e econômicos. Surgiu o Estado prestador e garantidor dos direitos sociais, sobretudo para a população desprovida de recursos financeiros.

Encerrada essa breve síntese do movimento denominado constitucionalismo, passa-se, a seguir, a desenvolver o tema dos direitos sociais.

Direitos sociais

Os direitos fundamentais podem ser classificados em três categorias, a saber: a) os direitos de defesa ou de resistência, como as liberdades em gerais, caracterizados por exigirem do Estado um dever de abstenção; b) direitos a prestação ou prestacionais, como os direitos sociais, impondo ao poder público um dever de agir; e c) direitos de participação, a exemplo dos direitos políticos no sentido de fazer parte da formação da vontade política.

Os direitos sociais, portanto, são considerados direitos fundamentais de segunda dimensão, os quais surgiram com as primeiras Constituições Sociais (Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919), conforme ressaltado no item anterior. Eles exigem do Estado uma prestação positiva no sentido de sua concretização (daí o nome de direitos prestacionais).

A implementação de tais direitos ocorre mediante políticas públicas concretizadoras de certas prerrogativas individuais e/ou coletivas, destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e a garantir uma existência humana digna.³

Em outras palavras, a relação do Estado com os direitos sociais representa verdadeira obrigação jurídica ao ente público, cujo objeto consiste na efetivação desses direitos, devendo o Estado respeitá-los, protegê-los e implementá-los.

Sem embargo, o fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública.⁴

Conforme se depreende da clássica lição de Maria Paula Dallari Bucci:⁵

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo

³ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 519.

⁴ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 144.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Neste ponto, podemos fazer uma correlação entre a Constituição, o Estado e as Políticas Públicas, conforme fez Filipe José Vilarim da Cunha Lima.⁶ Destaca-se o papel do Estado e seu dever de colocar em prática as políticas públicas:

(...) cabe salientar a função das políticas públicas como instrumentos de concretização do projeto normativo disposto no texto constitucional cuja operacionalização sobreleva ressaltar a fundamentalidade da atuação comissiva e prospectiva do Estado no sentido de preordenar a sua estrutura e os seus esforços para o incremento dos valores essenciais previstos pelo legislador constituinte.

Registre-se, outrossim, que os direitos sociais possuem caráter instrumental no sentido de serem essenciais para a concretização das liberdades individuais, de forma que inexiste liberdade sem que os membros da coletividade tenham acesso aos direitos sociais básicos, entre eles, o direito à moradia digna.

Os direitos sociais, cuja efetivação depende de políticas públicas por parte do Estado, devem ser implementados na medida do possível, considerando os limites de natureza econômica. Isto é, a reserva do possível representa uma limitação fática e jurídica em relação aos direitos fundamentais prestacionais.

Todavia, há o conceito jurídico de mínimo existencial, de modo a garantir a todos os cidadãos o gozo dos direitos sociais. Entende-se por mínimo existencial o conjunto de direitos cuja ausência impossibilita o exercício, na sua plenitude, da dignidade da pessoa humana.

Para parte da doutrina, o conceito de mínimo existencial não é absoluto, de modo a não prevalecer sobre o princípio da reserva do possível, devendo o Estado se desincumbir do ônus argumentativo.

Entretanto, sustentamos que o mínimo existencial deve ser tido como absoluto, não o sujeitando à reserva do possível. No mesmo diapasão escreve Filipe José Vilarim da Cunha Lima:⁷

(...) percebe-se que a tese da reserva do possível não pode ser invocada subjetivamente pelo administrador de plantão vez que a máquina esta-

⁶ LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. *Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. p. 11.

⁷ LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. *Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações*, p. 32.

tal deve envidar todos os esforços com as atenções voltadas à concretização do núcleo duro consubstanciado no mínimo existencial. Aqui, no contexto de mínimo existencial, sobressai-se a necessidade de identificar as pessoas em situação de vulnerabilidade, assegurando-lhes o gozo dos direitos sociais indispensáveis.

Na mesma linha de raciocínio, já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 482.611, de Santa Catarina:

EMENTA: Crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual. Dever de proteção integral à infância e à juventude. Obrigação constitucional que se impõe ao poder público. Programa sentinela–projeto acorde. Inexecução, pelo município de Florianópolis/SC, de referido programa de ação social cujo adimplemento traduz exigência de ordem constitucional. Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao Município. Desrespeito à constituição provocado por inércia estatal (RTJ 183/818-819). Comportamento que transgredir a autoridade da lei fundamental (RTJ 185/794-796). Impossibilidade de invocação, pelo poder público, da cláusula da reserva do possível sempre que puder resultar, de sua aplicação, comprometimento do núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (RTJ 200/191- -197). Caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas. Plena legitimidade jurídica do controle das omissões estatais pelo poder judiciário. A colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal em tema de implementação de políticas públicas delineadas na Constituição da República (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220). Recurso extraordinário do Ministério Público Estadual conhecido e provido (grifo nosso).

Resta evidente a importância dos direitos sociais dentro de um Estado Democrático de Direito, sobretudo porquanto o Texto Maior de 1988 obtempera, como objetivo fundamental do Estado Brasileiro, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, de modo a reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos I e III).

Crise de efetividade dos direitos sociais

A Constituição de 1988 possui um conteúdo programático, de forma a prever inúmeros direitos fundamentais e impõe aos poderes públicos ações para concretizá-los. Contudo, existe um hiato muito grande entre o plano normativo-constitucional (dever-ser) e o plano fático/social quase que intransponível.

Vivemos, hoje, uma crise de efetividade dos direitos sociais, o que acarreta sérios problemas dentro das comunidades, sobretudo as mais desprovidas de recursos financeiros e infraestrutura e possibilidades de inserção social – normalmente localizadas em assentamentos afastados do centro das cidades–, que dependem da atuação positiva do Estado para viver com o mínimo de dignidade.

Muitos autores atribuem a crise de efetividade dos direitos sociais à ausência de eficácia jurídica das normas programáticas, o que não deve prosperar.

As normas constitucionais são classificadas, segundo sua eficácia, em “normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida, e normais constitucionais de eficácia limitada ou reduzida”, na clássica lição de José Afonso da Silva.⁸

As primeiras são aquelas que possuem aplicabilidade direta e imediata, isto é, estão aptas a produzirem todos os efeitos no momento em que a Constituição entra em vigor) e integral, vale dizer, não admitem restrições por parte do legislador infraconstitucional. Cite-se, como exemplo, as normas relacionadas aos elementos orgânicos da Constituição (organização e estrutura do Estado e dos Poderes).

Já as normas constitucionais de eficácia contida também possuem aplicabilidade direta e imediata, porém possivelmente não integral, quer dizer, podem sofrer restrições no seu alcance por meio da elaboração de uma norma regulamentadora restritiva. O grande exemplo é a liberdade profissional prevista no artigo 5º, inciso XIII, segundo o qual é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Por fim, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, dependendo de regulamentação para produzir seus efeitos. No momento em que a Constituição entra em vigor, essas normas não têm o condão de produzir todos os efeitos, exigindo atuação do poder público.

São divididas em: a) normas de princípio institutivo (organizatório), que se relacionam com a organização das entidades, órgãos e instituições previstos na Constituição; e b) normas de princípio programático, que veiculam programas e ações a serem implementados pelo Estado.

As normas programáticas, conforme ressaltado alhures, possui eficácia jurídica e força vinculante, na medida em que o poder público deve concretizá-las para atingir os objetivos de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Elas devem ser obedecidas por todos os destinatários do texto constitucional, compreendendo as pessoas naturais individuais e coletivas, e o Estado.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 82.

Vale dizer, não se trata de um convite para o legislador infraconstitucional exercer seu mister de legislar e o Poder Executivo administrar com base na discricionariedade política, mas sim de uma imposição constitucional aos poderes constituídos.

Superado o ponto atinente à eficácia jurídica e força vinculante das normas programáticas (as quais certamente são dotadas destas características essenciais), resta-nos apontar a causa da crise de efetividades dos direitos sociais.

Alguns autores apontam a hipertrofia normativa como motivo determinante da ineficácia dos direitos sociais.⁹ Diante de uma Constituição prolixa/análitica como a nossa, que desce à minúcia muitos assuntos formalmente previstos na Magna Carta, pretendendo legislar de absolutamente tudo, verificamos um acerto na argumentação.

De fato, existem muitos direitos (e não apenas os sociais) delineados na Constituição de 1988 e que reclamam atuação positiva do poder público para sua concretização. É faticamente impossível cumprir todos os desideratos constitucionais diante da enorme inflação de direitos fundamentais.

Outros, por sua vez, apontam que o hiato existente entre o plano-normativo e o plano fático/concreto constitui o fator essencial para a falta de efetividade dos direitos sociais. E, mais uma vez, devemos ceder a tal argumento, visto que vivemos em uma sociedade extremamente desigual e utópica.

Podemos dizer que nossa Constituição, quanto à correspondência com a realidade, é uma Constituição Nominal (critério ontológico proposto por Karl Loewenstein), uma vez que pretende ser normativa, porém, por uma série de razões, não têm eficácia plena, mormente no que toca aos direitos sociais.

Observamos que, em decorrência de uma cultura patrimonialista que se sedimentou nas práticas políticas no Brasil, a grande desigualdade social, a precarização dos serviços públicos, some-se, para intensificar a crise de efetividade dos direitos sociais, a falta de vontade política dos gestores brasileiros, cuja maioria parece não priorizar a busca do bem comum, o que tem se manifestado por inúmeras ações penais envolvendo práticas de corrupção por agentes e administradores públicos.

Ao longo do tópico destinado aos instrumentos normativos para concretização do direito à moradia, verificaremos que existem inúmeros mecanismos legais para atingir esse objetivo. Todavia, em razão da falta de vontade dos ad-

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, apud LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. *Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações*, p. 36: "(...) a multiplicidade de normas programáticas nos textos constitucionais contemporâneos, especialmente relacionadas aos campos social e econômico, constitui fator de desvalorização da ideia de Constituição".

ministradores brasileiros ou até mesmo por pressão exercida pelos detentores do poder econômico, as ferramentas previstas não são utilizadas de forma adequada ou são subutilizadas.

A Lei Maior de 1988, no seu artigo 182, § 4º, traz os mecanismos para constringer esse proprietário a atender a sua função social. Estabelece que o poder público municipal pode exigir o parcelamento ou edificação compulsórios de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado e, sucessivamente, cobrar imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, até chegar à medida extrema (*ultima ratio*) de promover a desapropriação-sanção, mediante pagamento com títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Os instrumentos legais estão à disposição dos administradores públicos para que redistribuam a terra para os cidadãos ou, até mesmo, faça utilização dos imóveis para outros fins sociais e de interesse público, como construção de escolas, hospitais ou áreas de lazer. Porém e, reforçando, a falta de vontade política faz com que os mecanismos constitucionais sejam apenas letra morta da *Lex Fundamentalis*.

O direito social à moradia

A moradia se constitui uma necessidade humana, pois proporciona abrigo, conforto e segurança, razão pela qual o Poder Constituinte Derivado Reformador elaborou e aprovou a Emenda Constitucional n. 26/2000, a qual acrescentou o direito à moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º¹⁰ da Constituição de 1988 e, assim, por ser norma constitucional, impõe aos poderes públicos a adoção de políticas públicas destinadas a sua concretização no plano fático/concreto.

Reforçando o argumento, Lima obtempera:¹¹

Constitucionalmente vinculado à efetivação do planejamento e das medidas necessárias à concretização do direito à moradia, o Estado deve se desincumbir do seu mister por intermédio da instituição e execução de políticas públicas habitacionais, a fim de garantir o pressuposto básico à sadia qualidade de vida manifestado na titularização de um lar com condições de habitabilidade.

¹⁰ Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (*grifo nosso*).

¹¹ LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. *Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações*, p. 53.

O direito à moradia é, portanto, um direito fundamental de caráter social, de modo que o Estado deve atuar positivamente no sentido de concedê-lo a toda população. Não significa dizer que o poder público tem a obrigação de dar um imóvel para cada cidadão, até porque a efetivação dos direitos sociais condiciona-se à reserva do possível. Não obstante, deve cumprir seu dever constitucional e implantar políticas públicas para reduzir o déficit habitacional (que, registre-se, no Brasil é bastante acentuado).

O direito à moradia deve ser analisado não apenas no seu aspecto quantitativo, mas, sobretudo, na acepção qualitativa, pois de nada adianta a concessão de moradia em lugares totalmente afastados dos grandes centros, sem qualquer infraestrutura básica (saúde, educação, lazer, transporte, serviços públicos, esgoto). É dizer, a ausência desses pressupostos basilares viola frontalmente a dignidade da pessoa humana.

No mesmo diapasão, o direito social à moradia deve ser encarado como um processo complexo de inserção dos cidadãos em lares com condições de habitabilidade, cercado dos equipamentos sociais e públicos necessários ao desenvolvimento da plenitude da pessoa humana.

No que concerne ao plano normativo nacional, podemos mencionar que compete, concorrentemente, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX, da Constituição de 1988).

A garantia de moradia insere-se no âmbito das competências administrativas comuns das entidades federativas, revelando sua importância, tanto no âmbito nacional, quanto no regional e municipal.

Quanto à política urbana, esta passou por profundas mudanças a partir da entrada em vigor da Constituição da República de 1988, tendo em vista o que preceitua o artigo 182. Compete ao poder público municipal estabelecer e colocar em prática a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Os municípios brasileiros ganharam autonomia para, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei federal, legislar sobre assuntos locais atinentes à política urbana, o que é perfeitamente justificável diante da maior proximidade dos administradores municipais com a população administrada.

Desse modo, o município passou a ser o gestor e agente responsável pela implementação das políticas públicas habitacionais dentro do seu respectivo âmbito de atuação, uma vez que a política de desenvolvimento urbano possui base constitucional.

Com o fito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi criada a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual estabelece as diretrizes gerais da política urbana, dentre outros aspectos.

O instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o plano diretor. Trata-se de uma lei ordinária municipal, obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, bem como para aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (artigo 41 do Estatuto da Cidade).

Diante da fundamentalidade do plano diretor, o Estatuto da Cidade estabelece que a lei que o instituiu deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos e impõe, ainda, a participação da população diretamente atingida no processo de elaboração e concretização de suas normas, na medida em que os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Destacados os principais pontos concernentes às políticas públicas e o direito à moradia, resta-nos, neste artigo, sistematizar os principais instrumentos normativos destinados a sua concretização.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A simples previsão de direitos fundamentais na Carta Política de 1988 é insuficiente para a plena realização do ser humano e, em consequência, sua dignidade. É preciso, destarte, instrumentos normativos para a concretização dos direitos, sobretudo dos direitos sociais dependentes de políticas públicas a serem implementadas pelo Estado.

Neste item, cuidaremos de sistematizar alguns mecanismos legais pelos quais os administradores podem se valer para garantia do direito social à moradia, iniciando com o estudo do Estatuto da Cidade que, conforme destacamos no item anterior, é o responsável por regulamentar as diretrizes gerais da política urbana.

Em momento posterior, teceremos breves comentários a respeito da recente Lei n. 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, em que houve profunda alteração na disciplina da regularização fundiária no Brasil.

Estatuto da Cidade

A Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, 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 (artigo 1º, parágrafo único).

Uma das diretrizes prevista no Estatuto da Cidade para realização da política urbana é a garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I).

Faz-se mister sublinhar que a política habitacional deve estar associada às ações estatais de múltiplas facetas com o fim de assegurar as condições de moradia digna e adequada, compreendendo o conceito de moradia na sua acepção qualitativa.

O direito à cidade sustentável é considerado direito difuso, transindividual, pertencendo a toda coletividade de forma indivisível, tal como preceitua o Código de Defesa do Consumidor,¹² ao lado do direito à moradia (artigo 6º, caput, da Constituição de 1988).

Merecem destaque as palavras de Delina Santos Azevedo:¹³

A cidade é direito transindividual e difuso, pertencente a todos os habitantes e usuários da cidade, que merecem viver num ambiente sadio, limpo, livre e belo. O direito à cidade sustentável compreende em si vários outros direitos como o direito à moradia, ao lazer, ao desenvolvimento sustentável, ao trabalho, ao transporte público, entre outros.

O primeiro instrumento normativo previsto no Estatuto da Cidade é o parcelamento, edificação e utilização compulsórios do imóvel.

O direito de propriedade é um direito fundamental, real e subjetivo que, ao longo dos anos, passou por diversas modificações no seu conteúdo jurídico. Tradicionalmente, apresentava como característica a individualidade, reinante durante o Código Civil de 1916. Isto é, o Código Bevilacqua fora editado em uma época na qual a sociedade era extremamente patriarcal, patrimonialista e egoísta. Pensava apenas no seu próprio bem-estar, sem nenhuma preocupação com a coletividade. Vigorava o *jus utendi*, *fruenti* e *abutendi*, de forma que o proprie-

¹² Art. 81. (...) Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

¹³ AZEVEDO, Delina Santos. *Direito à cidade ambientalmente sustentável e dignidade da pessoa humana*. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013. p. 116.

tário pudesse fazer o que bem entendesse com o imóvel de sua titularidade, inclusive destruí-lo ao seu bel prazer.

Hodiernamente, com o advento da Constituição de 1988 (já mencionada na nota 6) e o Novo Código Civil de 2002,¹⁴ o panorama muda de situação. Fala-se em direito de propriedade que deve atender a uma função social, beneficiando todos da sociedade.

A funcionalização da propriedade passou a integrar sua definição jurídica, de modo que aquele que não exercer a função social, não será considerado proprietário e, portanto, carecedor da ação em eventual pretensão reivindicatória.¹⁵

Segundo ensinam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenthal, a função social é um princípio que limita todo direito subjetivo e, como o direito de propriedade é o principal direito subjetivo do ordenamento jurídico, somente merece proteção quando for compatível com os anseios sociais. Em suas palavras, “em uma sociedade solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento”.¹⁶

Assim, aquele indivíduo que não utiliza seu imóvel, nem promove o parcelamento ou edifica, não está cumprindo com a função social da propriedade. Aliás, com a inutilização do imóvel, busca-se a especulação imobiliária, tornando-o ocioso, a fim de viabilizar o aumento do seu valor para posterior alienação.

Os administradores podem, mediante lei municipal específica, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização de compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (artigo 5º, caput, do Estatuto da Cidade).

Esses prazos não poderão ser inferiores a um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente ou dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento (artigo 5º, § 4º).

¹⁴ Art. 1.228, § 1º: O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

¹⁵ Caso da favela Pullman, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 2005, através do REsp 75.659-SP. *Informativo 252: REIVINDICATÓRIA. LOTES. ABANDONO. FAVELA. PERECIMENTO. DIREITO.* Os recorrentes buscam, em ação reivindicatória, o reconhecimento de sua titularidade e posse sobre alguns lotes. Sucede que o loteamento remonta a 1955 e jamais foi implantado, pois permaneceu, anos a fio, em completo abandono. Porém, com o tempo, deu-se a ocupação em forma de favela, consolidada por nova estrutura urbana, diferente do plano original, já reconhecida pelo Poder Público, que a proveu de luz, água e demais infraestrutura. Assim, resta mesmo o perecimento do direito de propriedade, conforme decidido pelas instâncias ordinárias (arts. 589, III, 77, e 78, I e III, do CC/1916). REsp 75.659-SP, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 21/6/2005.

¹⁶ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*, v. 5, 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 304.

O segundo instrumento atine à cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Para que não configure confisco, a alíquota máxima que pode ser aplicada é de 15%, conforme determina o artigo 7º, § 1º, do Estatuto da Cidade.

Na mesma linha de raciocínio se, mesmo diante dos dois instrumentos anteriores o proprietário não cumprir a função social do imóvel, o poder público municipal poderá, após 5 anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, promover a desapropriação-sanção, com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em até dez anos.

Importante dizer que a desapropriação é um procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pagando indenização prévia, justa e, como regra, em dinheiro.

Neste caso, diz-se ser desapropriação-sanção, pois resulta do não cumprimento da função social da propriedade, e a indenização não será em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública.

A desapropriação é uma forma originária de aquisição da propriedade, na medida em que a aquisição não está vinculada à situação jurídica anterior. Isto é, o bem expropriado ingressa no domínio público livre de ônus e gravames que eventualmente o atinjam.

Ora, se o bem expropriado passou a pertencer ao domínio do município no âmbito da realização da política pública prevista na Constituição, no artigo 182 e no Estatuto da Cidade, o imóvel poderá, agora, ser objeto de redistribuição de renda ou construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda, concretizando o direito social à moradia.

Registre-se que os mecanismos até agora expostos são totalmente eficientes no sentido de efetivar o direito social à moradia, inclusive na sua acepção qualitativa. Ocorre que, conforme salientamos nas linhas anteriores, há falta de vontade política dos administradores públicos brasileiros, que deixam de promover e executar as políticas públicas habitacionais, contribuindo assim para a crise de efetividade dos direitos sociais. Observamos, porém, que esta falta de vontade política não é fortuita ou gratuita, mas decorre de pressões econômicas, de interesses econômicos, de práticas de corrupção, dentre outros, que acaba fazendo as políticas públicas habitacionais não serem efetivadas de modo a atender às necessidades dos cidadãos.

Conforme preleciona a eminente administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro:¹⁷

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 239.

(...) Sem considerar os prazos para aprovação do plano diretor e da lei específica, os demais prazos previstos no Estatuto da Cidade estão a indicar que o decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes do transcurso de aproximadamente oito anos. Vale dizer que o atendimento de todas as exigências constitucionais e legais passará por três mandatos de Prefeito, no mínimo, o que torna o instituto difícil de ser aplicado, ainda que juridicamente possível.

Consigne-se que o Estatuto da Cidade está à disposição dos administradores municipais para a concretização do direito à moradia dos cidadãos. É preciso aplicá-lo no âmbito de cada município, seguindo as diretrizes do Plano Diretor.

Regularização fundiária

O tema da regularização fundiária sempre despertou interesse pelos operadores do direito, mormente nos últimos anos com a intensa ocupação das cidades e o crescimento desordenado do parcelamento do solo, muitas das vezes realizado sem a observância das formalidades legais, com a finalidade de obtenção de lucros.

Vale dizer, com o êxodo rural e a premente necessidade de moradia e habitação, proprietários de grandes lotes de terras localizados em áreas urbanas aproveitaram o momento para lotearem seus terrenos, subdividindo-os em glebas destinadas à edificação, com abertura de novas vias de circulação.

Todavia, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), editada com o fito de tutelar os futuros adquirentes dos lotes, exige uma série de requisitos legais em seu artigo 18,¹⁸ além do necessário registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis.

¹⁸ Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4o e 5o; II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes; III - certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública. IV - certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos. V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei; VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

No mesmo diapasão, o Oficial de Registro de Imóveis deverá qualificar o título que lhe é apresentado no sentido de concretizar o princípio da legalidade, harmonizando com a finalidade da atividade notarial e registral, qual seja, a garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos (artigo 1º da Lei n. 8.935/1994).

Ocorre que grande parte dos loteadores, com o objetivo de ganhar dinheiro e lucrar à custa alheia, não cumprem tais requisitos ou, o que é pior, ludibriam pessoas carentes e desprovidas de conhecimentos técnico-jurídicos, abusando da sua boa-fé e “alienam” os lotes como se tudo estivesse correto.

É nesse contexto que surgiram os loteamentos irregulares e clandestinos, desprovido seus possuidores do título formal de propriedade, de modo a não se garantir um mínimo de patrimônio, vulnerando o princípio maior da Constituição Brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Registre-se, outrossim, que além da falta do documento comprobatório do direito de propriedade e o crescimento desordenado das cidades fez questões urbanísticas e ambientais também serem muito afetadas.

O Estatuto da Cidade dispõe que regularização fundiária e 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 socioeconômica da população e as normas ambientais constituem uma das diretrizes gerais da política urbana (artigo 2º, inciso XV).

A regularização fundiária passou por várias previsões normativas até chegar à recente Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Inicialmente, há regulamentação na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979, artigo 38 e seguintes). Em 2009, foi editada a Lei n. 11.977 (Lei Minha Casa Minha Vida) que é considerada a principal lei atinente ao tema. Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal editou a Medida Provisória 756, a qual foi convertida na Lei n. 13.465 de 2017.

Esta é a lei atual que cuida da regularização fundiária no Título II, que vai do artigo 9º ao 54, revogando expressamente a Lei n. 11.977/2009. Assim, extinguiu vários institutos consolidados anteriormente e criaram-se outros, pretensamente mais favoráveis e facilitadores.

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Com o título formal de propriedade, o titular do domínio conseguirá investir no imóvel, oferecê-lo como garantia em empréstimos¹⁹ e, estas circunstâncias fazem a cidadania ser concretizada, permitindo ascensão social ao proprietário.

A regularização fundiária têm por objetivos, dentre outros, os seguintes: a) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; b) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; c) garantir a efetivação da função social da propriedade; e d) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 10 da Lei n. 13.465/2017).

A regularização fundiária urbana (chamada pela lei de “Reurb”) compreende duas espécies. A primeira, denominada de Reurb-S, é a regularização fundiária urbana de interesse social aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. A segunda espécie é a Reurb-E, isto é, regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Essa distinção é importante para determinar quem será o responsável pela infraestrutura da área a ser regularizada. É dizer, na Reurb-S, diante da falta de recursos financeiros dos beneficiários, o poder público é quem deve arcar com os custos de construção, lembrando que as custas e emolumentos perante o Cartório de Registro de Imóveis serão dispensados, ao passo que na Reurb-E os próprios beneficiários é quem deverão arcar com todos os custos da regularização.

Interessante ponto tratado pelo Lei n. 13.465/2017 atine à legitimidade para requerer a Reurb. Além dos entes federativos e dos próprios beneficiários, a lei autorizou que os proprietários de terrenos, loteadores e incorporadores tomem a iniciativa da regularização, porém, esse requerimento não os eximirá de responsabilidade administrativa, civil ou criminal.²⁰

Existem vários instrumentos de regularização fundiária previstos no artigo 15 da mencionada lei. Dentre eles, merecem destaque a legitimação fundiária (instituto novo) e a legitimação de posse, bem como a usucapião.

¹⁹ BODNAR, Zenildo. *Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável*. Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015, p. 111.

²⁰ Art. 14. (...) § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

A usucapião consiste em modo originário de aquisição da propriedade e outros direitos reais tendo como pressupostos a posse prolongada e a inércia do titular do domínio. Em outras palavras, o exercício da posse, durante o lapso temporal exigido pela lei, será transformado em propriedade caso o titular do domínio não reivindique a área possuída.

Trata-se de instituto que visa dar segurança jurídica àquele que emprega função social ao imóvel, harmonizando com os preceitos constitucionais. A usucapião é modo originário de aquisição da propriedade, não mantendo o novo proprietário qualquer relação de direito com o seu antecessor. O usucapiente adquire a propriedade livre de quaisquer vícios que inquinava o domínio anterior.

Sintetizando os ensinamentos doutrinários,²¹ três requisitos são exigidos pela usucapião: a posse ad usucapionem, o tempo e a coisa hábil.

A posse ad usucapionem possui características especiais que a diferencia da posse comum. Vale dizer, é preciso que a posse seja exercida com a intenção de ser dono (*animus domini*), aplicando a teoria subjetiva de Savigny. Além disso, a posse precisa ser contínua e ininterrupta, bem como ser justa.

No que toca ao requisito temporal, variará de acordo com a espécie de usucapião. Apenas a título de exemplo, o maior prazo para aquisição da propriedade imóvel é por meio da usucapião extraordinária do artigo 1.238 do Código Civil, cujo prazo é de 15 anos e o menor tempo atine à usucapião familiar do artigo 1.240-A da Lei Civil, ou seja, 2 anos.

A posse exercida durante o tempo exigido pela lei deve recair sobre uma coisa hábil a ser usucapida (*res habilis*). Neste ponto, a doutrina sempre alerta que não podem ser objeto de prescrição aquisitiva os bens públicos, qualquer que seja a espécie, bem como as coisas nos condomínios edilícios, diante da sua indivisibilidade.

A usucapião pode, a partir do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), ser objeto de ação judicial de natureza declaratória ou ser reconhecida extrajudicialmente perante o Cartório de Registro de Imóveis (artigo 216-A da Lei de Registros Públicos – Lei n. 6.015/1973).

No mesmo diapasão observa Murakami:²²

Inova o legislador infraconstitucional com o fito de atender à desjudicialização iniciada pela Emenda Constitucional 45/2004 e permitir o

²¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: direito das coisas*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 276; WEIZENMANN, Luiz Carlos. *Usucapião extrajudicial*. In: *Repercussões do Novo CPC: direito notarial e registral*, v. 11. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 179; RIOS GONÇALVES, Marcus Vinicius. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. 9. ed., v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 309.

²² MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. *Usucapião extrajudicial*. Dissertação (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito. São Paulo, 2016. p. 38.

atendimento do princípio da razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, Constituição de 1988), pois, em última análise, permitirá reduzir consideravelmente o tempo do processo de usucapião se as partes optarem pela via extrajudicial.

O segundo instrumento de regularização fundiária diz respeito à legitimação de posse, instituto já consolidado pela Lei n. 11.977/2009. Cuida-se de ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.

O título de legitimação de posse é objeto de registro na matrícula do imóvel (artigo 167, inciso I, n. 41, da Lei n. 6.015/1973) e, passados cinco anos e observados os requisitos da usucapião especial urbana prevista no artigo 183 da Constituição de 1988, será convertida em propriedade, constituindo forma de aquisição originária. A esse instituto deu-se o nome de usucapião administrativa, ou seja, ocorrida dentro do Cartório de Registro de Imóveis.

O terceiro instrumento de regularização fundiária analisado neste artigo diz respeito à legitimação fundiária, previsto no artigo 23 da Lei n. 13.465/2017. Trata-se de novidade da legislação infraconstitucional e constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Note-se que a legitimação fundiária é destinada apenas às áreas já consolidadas, diferentemente da legitimação de posse.

Verifica-se que a legitimação fundiária é destinada a regularizar as áreas ocupadas em regime de detenção, sobretudo as áreas públicas, insuscetíveis de usucapião. É uma medida de extrema valia para os dias atuais em que grande parte dos assentamentos irregulares localizam-se em áreas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, inaugurou nova era na evolução dos direitos fundamentais no Brasil. Preocupada com o ser e não com o ter, estipulou que o núcleo fundamental do Estado Democrático de Direito reside na dignidade da pessoa humana.

Esse valor fundamental deve imiscuir-se em todas as atividades do poder público, mormente no sentido da concretização dos direitos sociais e, dentre eles, o direito à moradia digna.

Com o advento do Estado Social, diante da crise do liberalismo provocada pela insuficiência da igualdade meramente formal, o Estado passou a ter um papel mais ativo na efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, quais sejam, direitos sociais e econômicos. Isso exige a implementação e execução de políticas públicas voltadas ao bem-estar de toda comunidade, como é o caso do direito à moradia.

Restou evidente, ao longo deste artigo, que existem inúmeros instrumentos normativos destinados à concretização do direito à moradia, tais como: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) IPTU progressivo no tempo; c) desapropriação-sanção; d) regularização fundiária, com diversos caminhos, como a legitimação de posse, a legitimação fundiária, a usucapião, dentre outros.

Ocorre que vivenciamos uma crise de efetividade dos direitos sociais, revelando um hiato entre o plano normativo e o plano fático/concreto. Essa crise se deve, sobretudo, à falta de vontade política dos administradores brasileiros, principalmente influenciados por pressão do poder econômico (a elite econômica possui grande influência nas relações de poderes).

É preciso combater as mazelas políticas e outorgar aos cidadãos um mínimo de dignidade, dentre outros direitos, o direito à moradia. Ato contínuo, os mecanismos ora expostos concretizam, também, a cidadania, na medida em que inserem “formalmente” os mais pobres no ordenamento jurídico, à vista da implantação de infraestrutura básica, como lazer, educação, esporte, transporte, serviços públicos (moradia no aspecto qualitativo).

Com o título de propriedade formal, o indivíduo consegue desfrutar de uma ascensão social e usufruir de empréstimos, por exemplo, para investir no imóvel e construir um ambiente sadio e propício para o desenvolvimento de sua família.

No mesmo sentido, uma vez reconhecido como o titular do direito real sobre o imóvel, têm os cidadãos meios de exigir dos poderes públicos atuações comissivas para implementar a infraestrutura básica necessária para uma vida com dignidade (moradia com habitualidade).

A utilização dos instrumentos normativos destinados à concretização do direito à moradia faz uma parcela significativa da população conseguir seu respectivo título de propriedade, o que implica na diminuição do déficit habitacional e das desigualdades regionais e locais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Delina Santos. Direito à cidade ambientalmente sustentável e dignidade da pessoa humana. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BODNAR, Zenildo. Regularização registral imobiliária na efetivação de direitos fundamentais na cidade sustentável. Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHACCUR, Ricardo Cotrim. Usucapião coletiva urbana e regularização fundiária em favelas paulistanas. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil. v. 5, 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: direito das coisas. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. Usucapião extrajudicial. Dissertação (Pós-Graduação lato sensu em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito. São Paulo, 2016.

NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

RIOS GONÇALVES, Marcus Vinicius. Novo curso de direito processual civil. 9. ed., v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Patricia Rodrigues dos. O direito à moradia: um desafio às políticas públicas de regularização fundiária. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14381>. Acesso em: 19/11/2017.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

WEIZENMANN, Luiz Carlos. Usucapião extrajudicial. In: Repercussões do novo CPC: direito notarial e registral, v. 11. Salvador: Juspodivm, 2016.

Data de recebimento: 26/11/17

Data de aprovação: 14/12/17