# Evolução da legislação brasileira objetivando a intervenção urbana e a regularização fundiária para moradia de interesse social.

Bernadete Bacellar do Carmo Mercier[1]

[1] *Advogada. Mestre em Direito Professora de Graduação de Teoria Geral do Estado Direito Constitucional I, Superintendente Jurídica da CODESP - bernadetebacellar@gmail.com*

**Resumo**

Esse trabalho propõe-se a compartilhar uma análise da evolução legislativa que objetiva a intervenção urbana e a regularização fundiária da habitação de interesse social**,** que são proporcionadoras de Dignidade Humana e Recuperação Ambiental. Aborda parte do contexto histórico e aspectos jurídicos enfrentados pelas equipes técnicas para encontrar a solução para cada núcleo a intervir e/ou regularizar. Traz reflexões sobre as dificuldades existentes e o que é necessário, além da melhoria da legislação, para uma efetiva política habitacional propiciadora de dignidade.

**Palavras Chaves:** Legislação, Urbanização e Regularização Fundiária, Política Habitacional.

---

# Evolution of Brazilian legislation with the objective of urban intervention and land regularization for housing of social concern.

**Abstract**

This work proposes to share an analysis of legislative developments that focuses on urban intervention and land title regularization for Social Interest Housing, which provides Human Dignity and Environmental Restoration. Discusses part of the historical context and juridical aspects faced by technicians to find the solution for each core to intervene and/or regularize. Brings considerations regarding the difficulties and what is needed, besides the improvement of legislation, for effective housing policy that propitiates dignity.

**Key Words:** Legislation, Urbanization and Land Regularization, Housing Policy.

---

## 1. Histórico da formação do déficit habitacional.

No início dos anos 60, nos relata a urbanista Dra. Ermínia Maricato[i], a vida nas cidades brasileiras era calma e prazerosa. Somente algumas capitais já davam mostras do que poderia vir no futuro, caso não houvesse um melhor planejamento de programas habitacionais, prevendo mudanças de tratamento de suas periferias.

Em 1964 muda o contexto político nacional, uma Junta Militar assumi o poder, por meio de golpe de estado, fecha o congresso nacional, todo processo democrático construído até então é sobrestado, e as reformas políticas e sociais que vinham sendo discutidas são interrompidas.

Foi criado o Banco Nacional de Habitação que em 1967 passou a financiar forte movimento de construção nas cidades, contudo as moradias financiadas não eram dirigidas à população de baixa renda, e sim voltadas à classe média.

O planejamento tecnocrático conservador institucionaliza as regiões metropolitanas, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e os Planos Diretores proliferam no país, os quais, infelizmente foram ineficazes devido a falta de rumo, uma vez que não havia participação nas definições e escolha, e assim não tinha em vista um desenvolvimento sustentado. Também não havia uma política de desenvolvimento econômico e educacional para as cidades do interior e do norte do país, visando a fixação no homem no campo e de oferecimento de postos de trabalho e escolas suficientes (especialmente de nível técnico e superior) para os jovens, o que deflagrou um grande êxodo para as grandes cidades que ofereciam mais empregos e condições de estudo.

Concomitante a isso, nos meados da década de 70, houve intenso crescimento econômico baseado no endividamento externo (junto ao FMI) e extrema repressão política, quando começam a ressurgir os movimentos populares, especialmente os encabeçados pela Igreja inspirados na teologia da libertação, iniciam-se: greves em razão da retomada da organização sindical; movimentos contra a carestia; movimentos de mães por creches; movimentos de moradores de favelas por água e luz; movimentos para regularização de loteamentos clandestinos e movimentos ambientalistas**.**

No final da década de 70 e início da década de 80 foram editados diplomas legais importantes, como: a Lei n. 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e imputa ser crime promover loteamentos clandestinos; e a Lei n. 6.938/81, que define meio ambiente, poluição, poluidor, responsabilidade do poluidor, dando nova roupagem ao bem ambiental, que já visava garantir a dignidade da pessoal humana. Em 1990 começa a tramitar no congresso nacional o Projeto de Lei n° 5.788, do Senador Pompeu de Souza, que dá início ao projeto do que no futuro se denominará Estatuto da Cidade.

Na década de 90 o Ministério de Desenvolvimento Urbano foi extinto e transformado em secretaria da presidência, cuja influência em planejamento e nas decisões nos rumos dos centros urbanos era quase nula. Enquanto isso os problemas se avolumavam. No final dos anos 90, seguindo a orientação (ou imposição) do Fundo Monetário Internacional – F.M.I. (o grande credor do Brasil), o governo federal suspende investimentos públicos em setores sociais estratégicos como **energia, saneamento, financiamento habitacional e urbano**, o que interfere diretamente na gestão das cidades.

Também nessa década (90) a sociedade civil tenta retomar sua organização sufocada, mas em razão das opções econômicas governamentais as desigualdades sociais se avolumam.

De outra parte, os donos das grandes glebas, que não queriam cumprir as exigências da Lei n. 6.766/79, passaram, nas décadas de oitenta e noventa, a incentivar clandestinamente a invasão de suas terras ou simplesmente a abandoná-las e propiciar com isso a invasão, desse modo não eram responsabilizados, e não sofriam as sanções previstas na legislação. Muitos vendiam informalmente (ou ilegalmente) pedaços destas glebas, sem qualquer infra-estrutura,

e sem respeitar os bens ambientais de preservação permanente. Com isso grande núcleos habitacionais nasciam sem infra-estrutura (esgotamento sanitário, drenagem, iluminação, água potável, etc) e acesso, e habitações com dimensões, iluminação, e circulação de ar inadequados.

Também os bens ambientais de preservação permanente, principalmente mangues, beiras de rios e encostas de morros, especialmente os pertencentes ao Estado, não tiveram a proteção adequada, uma vez que perderam, na visão de muitos, seu valor econômico devido a proibição de qualquer atividade econômica nos mesmos, o que também incentivou a invasão de tais bens pelas pessoais que não tinham para onde ir, sem condições econômicas para comprar ou alugar lugares mais adequados para a moradia digna.

Diante do panorama acima, a concentração em grandes centros, em razão de migração, chegou a mais de 80% da população, e com isso o caos urbano estava instalado. A população, em especial a de baixa renda, em busca de trabalho, sem a devida qualificação técnica e sem moradia passa a se fixar em áreas de risco e/ou de proteção ambiental.

Esses são alguns dos fatos que contribuíram com a grande concentração nas cidades brasileiras de núcleos habitacionais inadequados à vida digna, sob vários aspectos, denominados favelas ou núcleos de habitações subnormais ou precárias, que desde o final do milênio passado e do início desse milênio temos que solucionar.

No que tange a legislação brasileira com o objetivo de reurbanizar tais núcleos, até o ano 2001, já contávamos com as previsões constitucionais, especialmente, os princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Igualdade, da Supremacia do Interesse Público ao Particular e do Desenvolvimento Sustentado, como também os do pacto federativo e as previsões que dispõem que a política de desenvolvimento urbano cabe aos Municípios. Infraconstitucionalmente havia apenas a Lei nº 6766/79 alterada pela Lei nº 9.785/99 que já previa regras especiais para loteamentos em áreas de interesse social, como lotes menores e flexibilização das exigências de infra-estrutura, ficando a cargo dos Municípios grafar as áreas consideradas ZHIS em seu Plano Diretor e o estabelecer normas especiais de urbanização.

Se o Município não as tinha previstas precisávamos primeiro alterar a legislação Municipal (Plano Diretor com ZHIS grafadas e índices especiais para habitação de interesse social) e depois com muito esforço ir convencendo a Cartórios de Imóveis, a Secretaria do Patrimônio da União, e o próprio Poder Judiciário com medidas judiciais, como ações demolitórias (de casas ou barracos que impediam o projeto) ou perante a corregedoria dos cartórios de imóveis (descrever e registrar a área, para posterior parcelamento e titulação), sobre a competência do Município para urbanizar tais núcleos e os direitos fundamentais sociais em questão.

A produção de novos textos legais facilitou a atuação dos Municípios e de seus técnicos na solução dos problemas urbanísticos oriundos de tais núcleos, como se pode observar com todo conjunto normativo analisado neste trabalho.

## 2. Legislação brasileira atual que fundamenta a reurbanização de núcleos habitacionais de interesse social.

Apesar da Constituição Federal estabelecer expressamente a competência municipal para a disciplina do uso e ocupação do solo, bem como sua prevalência nos assuntos específicos de interesse local, a análise da legislação e demais marcos normativos que norteiam o ordenamento do solo do município nos impõem a divisão em duas frentes: a da regulação da legislação municipal e a de competência conjunta dos três entes federativos dentro dos limites das Cidades.

A intervenção urbana, a reurbanização de núcleos habitacionais precários e a regularização fundiária, tornam-se possíveis com fundamento nas previsões contidas na Constituição Federal, na Lei Federal, 10.257/01, na Medida Provisória nº 2.220/01, no Código Civil, na Lei 6.766/79 alterada pelas Leis n.s 9.785/99 e 10.932/04, na Lei nº 11.481/07, na Lei nº 11.977/09, na Resolução Conama nº 369/06, como também na Constituição Estadual, no Decreto Estadual nº 52.052/07 e na Resolução SMA nº 54/07, e ainda na Legislação Municipal, como o Plano Diretor, na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, e nas outras específicas de cada município.

### 2.1. Constituição Federal e Legislação Federal.

É, a Constituição Federal, o conjunto de normas e princípios que organizam os elementos constitutivos (povo, território, poder e fins) e essenciais (Forma de Estado, Forma de Governo, Aquisição e Exercício do Poder; Órgãos, Limites e Competências, Garantias e Direitos Individuais) do Estado.

Tem como finalidade, aliás, como tem todo diploma normativo e o próprio Estado, garantir e realizar os valores da sociedade, e as normas que integram a ordenação jurídica pátria só são válidas se conformarem com as normas constitucionais.

De outra parte, o Direito é impregnado de valor posto que fruto da cultura, sendo que de norma para norma varia sua intensidade (de valor), existindo preceitos fortemente carregados de valor, preceitos estes denominados de princípios. Os princípios são linhas diretivas que iluminam a compreensão dos preceitos normativos, imprimindo-lhes unidade e homogeneidade, sendo os Princípios Constitucionais os mais importantes de todo o Sistema Normativo, posto que traduzem os mais altos valores (éticos, sociais, ideológicos, políticos, etc) da nação.

Para a fundamentar a reurbanização de centros de habitação de interesse social importante se faz mencionar pelo menos cinco Princípios Constitucionais: o Democrático, o da Dignidade da Pessoa Humana, o da Igualdade, o da Supremacia do Interesse Público ao Particular, e o Desenvolvimento Sustentado.

O Princípio Democrático (art. 1º C.F.) estabelece o Regime de Governo, ou seja, a forma de aquisição e exercício de poder, que nos dita que todo poder emana do povo e só em seu pode ser exercido, e assegura o exercício dos direitos fundamentais (especialmente, no caso, direito à igualdade e à propriedade), a participação popular direta e/ou representativa e o pluralismo político. Tem seu fundamento na Soberania Popular e Dignidade da Pessoa Humana. Apesar desse Princípio ser informado pelo Sobreprincípio da Dignidade da Pessoa Humana, reputa-se como um dos mais importantes, pois se não fosse a sua influência em todo o sistema, em todas as escolhas políticas e filosóficas (garantindo todos os outros valores da sociedade brasileira), talvez os demais não estivessem positivados, nem mesmo o da Dignidade da Pessoa Humana que o compõe (devido à dialética do Direito).

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é tido como Sobreprincípio Constitucional por influenciar e informar todos os demais Princípios e as normas do Sistema, normas que garantem direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. E logicamente, a esses se somam os demais direitos fundamentais, como à vida, à intimidade, à igualdade, à liberdade, e à propriedade.

Este Princípio está previsto como fundamental no art. 1º da Constituição Federal e, como afirma o Prof. Rizzatto[ii], é também o principal direito fundamental garantido

constitucionalmente, "funciona como princípio maior para a interpretação de todos os direitos e garantias conferidos às pessoas".

O Princípio da Igualdade. O art. 5º, "caput", dispõe que todos são iguais perante a lei, sem admitir qualquer distinção. Os homens são iguais enquanto pertencentes à mesma espécie e nascem iguais em direitos. Contudo, a lei não poderia fechar os olhos para a realidade e simplesmente ignorar as desigualdades sociais, posto que assim apenas aumentariam tais desigualdades. Desse modo, a nossa Constituição, reconhecendo essas desigualdades sociais (artigo 3º), busca ambas isonomias, formal (perante a lei) e material (nas condições sociais e econômicas).

Dessa forma o "caput" do artigo 5º deve ser interpretado juntamente com outros da Constituição, tais como: art. 3º, incisos III e IV (reconhecem as desigualdades sociais e econômicas no país e objetiva a melhoria de vida para todos); 5º, inciso I (entre homens e mulheres); 6º (direitos sociais para todos); 7º, incisos XXX e XXXI (igualdade no trabalho); 170, inciso VII (ordem econômica objetiva a redução das desigualdades sociais); 193 (ordem social busca justiça social); 196 (saúde para todos) e 205 (educação para todos - para desenvolvimento da pessoa), para que concluamos que a Constituição Federal não prevê uma igualdade meramente formal, mas também material. Portanto, o Princípio da Igualdade que deve estar presente em todas as leis (regras coletivas e abstratas) e em todos os julgados (regras individuais e concretas) é o Princípio da Igualdade formal e material. (reconhecendo desigualdades e procurando atenuá-las).

O Princípio da Supremacia do Interesse Público ao do Particular. Presente em todas as regras do direito público (especialmente as Constitucionais), pelo qual se sublima o interesse público em detrimento ao individual, pois nele encontramos o interesse da coletividade. Confunde-se com a própria razão de ser do Estado, que tem como fim principal fazer prevalecer o interesse público, ou seja, a execução do interesse de uma coletividade e por isso tal princípio confunde-se com um dos elementos constitutivos do Estado, seus fins. Sempre que houver conflito entre um interesse particular e o interesse público esse prevalecerá. Deve estar presente na elaboração da lei, em sua execução e também em sua aplicação ao caso concreto.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentado. Este Princípio impõe a manutenção das atividades humanas na produção, reprodução e demais, mas com a garantia de boa relação entre os homens, e entre eles e seu meio ambiente, para que se possa oferecer também às futuras gerações a oportunidade de desfrutar os mesmos recursos naturais de que hoje dispomos, ou seja, o ser humano pode procurar seu progresso, econômico, científico e social, como dos núcleos urbanos, sem com isso inviabilizar a vida futura com dignidade, servindo como parâmetro da livre concorrência e iniciativa (do sistema capitalista). Previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Devemos sempre lembrar que a maior poluição é a advinda da miséria, para a qual devemos todos buscar solução e impedir seu ressurgimento.

Ainda no âmbito Constitucional, a Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000, inseriu a moradia como um direito social, previsto no art. 6º da Carta Magna, que ficou assim expresso:

> *"*Art. 6º. 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". **(grifo do autor).**

O direito à moradia caracteriza-se por ser um direito social prestacional. Os direitos fundamentais sociais prestacionais têm por objeto a prestação do Estado diretamente vinculada à destinação e redistribuição, bem como à criação de bens materiais.

A moradia garante ainda outros direitos fundamentais, especialmente vida digna, da privacidade e a saúde, possibilita ainda o lazer e os estudos necessários à educação ou por ela objetivados.

No capítulo da política urbana, a Constituição Federal prevê nos arts. 182 e 183: *"***Art. 182**. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo **Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes**.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é **o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua **função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante 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.

**Art. 183**. Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 (duzentos e cinqüenta) metros quadrado, por **05 (cinco) anos,** ininterruptamente e sem oposição, **utilizando-a para sua moradia ou de sua família**, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião." (**grifo do autor).**

Com isso viabiliza o pleito judicial para quem por cinco anos ocupa, para fins de moradia, imóvel urbano, sem oposição de seu proprietário.

Indo para o nível infraconstitucional a Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, veio regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição de 1988 ( artigos 182 e 183).

O Estatuto da Cidade, lei federal que institui a política urbana de que tratam os art. 182 e 183 da Constituição Federal, tratou de criar um sistema de normas e institutos que têm em seu cerne a ordem urbanística, estabelecendo um direito urbano-ambiental dotado de características peculiares, com fundamento no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas complexidades e diferenças, respeitando a pluralidade nos núcleos urbanos.

Com o Estatuto da Cidade a tutela imediata do meio ambiente artificial (que compreende o espaço urbano construído ou habitável pelo homem - a Cidade), antes prevista no artigo 182, 21, inciso XX e 5° XXIII (a propriedade deve atender sua função social) da

Constituição Federal, fica acrescida de mais esse diploma legal, uma vez que regulamenta os artigos 182 da Constituição Federal.

Vinculado aos fundamentos e valores constitucionais, especialmente ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (que informa todos os dispositivos constitucionais), o **Estatuto da Cidade** deixa bem claro que o uso da propriedade passa a ser regulado tendo em vista o bem comum, a segurança e o equilíbrio ambiental.

A propriedade urbana, assim, como afirma o Prof. Celso Antonio Pacheco Fiorillo[iii], assume feição ambiental, difusa, ou seja, inclui a ordem urbanista como direito difuso. Destina-se fundamentalmente à moradia visando assegurar a dignidade da pessoa humana, em prol do bem coletivo, ficando superada a dicotomia bens públicos X bens privados. A segurança e o bem estar passam a orientar o uso da propriedade, mas sem desconsiderar as necessidades que decorrem do nosso sistema capitalista.

Um dos grandes avanços do Estatuto da Cidade na ordenação urbana é garantir o maior acesso à moradia à população de baixa renda, o que infere na regularização do que antes era irregular e clandestino, tornando organizada a ocupação do solo, identificando os cidadãos, fazendo-os também contribuintes, para gerar mais recursos e menos problemas ambientais para as cidades, para que as mesmas empreguem tais recursos na oferta de equipamentos urbanos, na extensão da rede de água e esgoto, na melhoria das vias de acesso, etc., enfim movimente a engrenagem há muito emperrada da organização da ocupação urbana, para garantir uma vida mais sadia a todos e o piso vital mínimo, especialmente, os garanta para as gerações futuras.

O Estatuto da Cidade, diploma legal editado para a ordenação das Cidades, tem como função precípua garantir moradia para a população de baixa renda (e sua regularização) e garantir o cumprimento da função social da propriedade.

O artigo 182 da Constituição Federal e o art. 2º do Estatuto da Cidade dispõem que a Política de Desenvolvimento Urbano deve ter por objetivos: o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

A precípua função social da cidade é garantir, especialmente a seus munícipes, os direitos fundamentais, em especial os individuais e sociais, nos artigos 5º *caput* e 6º (à vida, à privacidade, à igualdade, à propriedade, e à liberdade; à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência aos desamparados).(Cidade Sustentável–Art. 2º, I do EC).

Para executar essa política de desenvolvimento urbano, a Constituição confere ao Município competência para ordenar o parcelamento, a ocupação e uso de seu território (artigo 30 C.F. / Art. 2º IV a XVI EC), e essa tutela não se restringe apenas ao Município, mas também a União, que tem competência de instituir diretrizes e normas gerais para o desenvolvimento urbano (Estatuto da Cidade e Lei do Parcelamento do Solo), para que seus habitantes mantenham um convívio pacífico e ordenado toda propriedade, compreendida na Cidade, deve cumprir sua função social, o que corrobora para que a própria cidade cumpra a sua função social. (art. 1º Estatuto). O direito de propriedade é limitado.

Assim do Direito de Propriedade lhe foi retirado o caráter absoluto, pois como Princípio da Ordem Econômica tem o de fim assegurar a todos a existência digna, conforme o que estabelece a Justiça Social (Dignidade da Pessoal Humana e Supremacia do Interesse Público). É a faculdade de usar, gozar e dispor desde que cumpra sua função social.

A Medida Provisória nº 2.220/01, que trata da concessão de uso especial, para ocupações em terras públicas, prevista no §1° do artigo 183 da Constituição Federal estabelece em seu artigo 1°:

> "Art. 1° Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua

> moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1°. A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. ....."

Fica assim viabilizada a regularização em terras públicas, já que essas não poderiam sobre ação judicial de usucapião, o que se dará quando a ocupação se der em áreas particulares, por cinco anos, poderá ser promovida ação de Usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletivamente, dependendo da dimensão, conforme o art. 183 da CF, acima citado, e os artigos 9° e 10 do Estatuto da Cidade.

Também o Código Civil, corroborando com o exposto, no § 4º. do art. 1.228, estabelece como uma das causas de perda da coisa "se imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de 05 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante"., valendo a sentença como título para registro.

Se houver necessidade da promoção de ações de Usucapião o Município poderá utilizar-se do instituto previsto no Estatuto da Cidade da assistência jurídica à população de baixa renda beneficiária do projeto, como preceitua do art. 4º , inciso V, alínea 'r"do Estatuto da Cidade:

> **"Art. 4º** - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
> V.- institutos jurídicos e políticos:
> r- assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favoráveis"

A partir de 2007 se o assentamento estiver em terras públicas federais a Lei nº. 11.481/07, autoriza o Governo Federal, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, ficando a União dispensada de licitação para cessão aos beneficiários.

Além desses mecanismos voltados para Regularização Fundiária, o Estatuto da Cidade em seu art. 4º, prevê instrumentos importantes para Habitação de Interesse Social: como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; dentre outros.

A Lei nº 6.766/79, alterada pela Lei nº9.785/99, já previa, antes mesmo do novo estatuto da cidade e da medida provisória referida, como já referido, regras especiais para loteamentos em áreas de interesse social, como lotes menores e flexibilização das exigências de infra-estrutura, ficando a cargo dos Municípios grafar as áreas consideradas ZHIS em seu Plano Diretor e o estabelecimento de normas especiais de urbanização, que pode ser no próprio Plano Diretor ou na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, considerada a situação sócio-econômica da população de baixa renda. Foi ainda alterada pela Lei nº 10.932/04.

Os municípios devem ter previsto em sua legislação as Zonas de Habitação de Interesse Social, como também os índices urbanísticos e edilícios especiais para tais Zonas, e caso não tenham tal previsão devem providenciar a elaboração e aprovação da legislação pertinente antes da Regularização.

A Lei 11.977/09, que dispõe sobre o Programa "Minha casa, Minha Vida" e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, estabelece que é o

Poder Público o responsável pela Regularização Fundiária de Interesse Social e prevê novos instrumentos a serem aplicados na regularização fundiária, quando de interesse social, dentre os quais se destacam:

a) art. 56. Auto de Demarcação Urbanística – procedimento administrativo pelo qual o Poder Público no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza o tempo das respectivas posses; e

b) Legitimação da Posse – ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da referida posse. O detentor de Título de Legitimação de Posse, conforme artigo 60 da referida MP, após cinco anos de sua averbação, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade.

Estabelece também que ao Poder Publico na regularização fundiária de interesse social cabe a implantação do sistema viário e da infra-estrutura básica (art. 2º, § 6º da Lei n. 6.76679), diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários dos serviços públicos – e mesmo que essa regularização esteja sendo promovida pelos beneficiários ou cooperativas habitacionais ou associações de moradores.

Dispõe, ainda, no § 1º do artigo 58, que o Município por decisão motivada pode admitir a regularização fundiária de interesse social em APP, ocupadas até 31.12.07, desde que inseridas na área urbana consolidada e que se comprove que a intervenção implica na melhoria das condições ambientais em relação a situação de ocupação irregular anterior.

A Resolução Conama nº369/06 dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. Na impossibilidade de outra solução técnica e prevê medidas de caráter mitigatório e compensatório.

### 2.2 Constituição Estadual e Legislação Estadual – São Paulo.

A Constituição Estadual prevê em seu art. 180, no inciso VII, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 31 de janeiro de 2007, a possibilidade de regularizar as áreas verdes ou institucionais de loteamentos ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, nos seguintes termos:

> "VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originais alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de: a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada; b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento."

A Lei Estadual nº 13.290/08, dentre outras providências, estabelece que quando se referir a regularização fundiária de interesse social ou a realização de programas habitacionais de interesse social para população de baixa renda, se o pedido de parcelamento do solo ou de instituição de condomínio for protocolizado até 31/12/2013, o 1º Registro aquisitivo em favor do beneficiário é isento de custas e emolumentos, independentemente do número de atos necessários a serem praticados para esse fim, ou seja, o registro do parcelamento (agora projeto de regularização fundiária), incorporação da benfeitoria, etc..

O Decreto Estadual nº 52.052/07 estabelece o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais, denominado Cidade Legal, que tem como finalidade implementar auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnico, para ação de Regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, tanto públicos como privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana.

A Resolução SMA-54/07 dispõe sobre o licenciamento ambiental e regularização de empreendimentos urbanísticos e de saneamento básico considerados de utilidade pública e de interesse social e dá outras providências.

### 2.3. Legislação Municipal.

A Legislação Municipal deve estar de acordo com todas as previsões superiores, e em seu Plano Diretor deve: ter gravadas suas Zonas Habitacionais de Interesse Social, prever índices especiais para tais Zonas que precisam ser reurbanizadas, e ainda os instrumentos do Estatuto da Cidade que podem especialmente ser utilizados para solucionar problemas com habitação de Interesse Social.

Os demais diplomas legais como Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras ou outras que estabeleçam regras para a construção civil, Leis especiais voltada à Habitação de Interesse Social, e demais previsões que podem ter alguma influência nos núcleos voltados a atender às Habitações de Interesse Social, devem estar de acordo com a legislação de níveis hierárquicos superiores.

## 3. Considerações finais.

Apesar do grande avanço da legislação brasileira, por ter incluindo instrumentos facilitadores, tanto para a intervenção urbanística como para a regularização fundiária, ainda continua a existir uma série de dificuldades para a solução total dessa questão.

Primeiramente podemos relacionar a captação de recursos financeiros para viabilizar as obras necessárias ao melhoramento dos núcleos de interesse sociais e das cidades de um modo geral. Para tanto, é de grande importância o engajamento dos governantes, e que sejam munidos de uma equipe preparada tecnicamente para atuar na captação de recursos e execução de projetos. Mas especialmente que sejam, governantes e técnicos, comprometidos com a busca de soluções para o caos urbano e da construção de uma cidade sustentável, refletindo o respeito às necessidades e anseios da comunidade. E quando falamos em engajamento e comprometimento é preciso que cada um dos envolvidos traga em si todos os valores do sistema normativo, especialmente os referidos neste trabalho, para que se tornem ação, que haja um grande desejo de vê-los concretizados, que se queira transformá-los em realidade para todos.

Além disso, é preciso partir de uma política pública habitacional adotada e implantada, para não apenas resolver os problemas do passado, mas que não nasçam novos no futuro. São necessários programas habitacionais que: a) projetem novos núcleos voltados para a população de baixa renda, para que não venha novamente a se instalar em habitações insalubres e inapropriadas, com índices construtivos adequados e dignos, e, ao mesmo tempo, b) corrijam os núcleos já existentes que cresceram desordenadamente e que não oferecem habitações dignas e condições que propiciem o exercício dos direitos fundamentais.

Outra questão importante é a participação popular. É fundamental para dar vetores aos poderes constituídos. “Os governos” não devem decidir tudo como se a população não fosse capaz de saber o que quer. A população deve se apoderar de sua organização, ser responsável por ela, posto que essencial em um Estado Democrático de Direito.

É necessário dar nova roupagem a esse século, mais que garantir um meio ecologicamente equilibrado para a geração futura, devemos garantir a sobrevivência digna de uma geração, para que no futuro não esteja tão doente que não dê a mínima importância à vida e ao equilíbrio do seu meio ambiente.

"Uma mudança geral requer uma mudança em particular"
Mahatma Gandhi

**Referencias Bibliográficas**


BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília.

_____. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências.

_____. **Medida Provisória nº. 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.

_____. **Lei nº. 6.766/79** alterada pelas Leis n.s 9.785/99 e 10.932/0410.257, de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbana e dá outras Providências.

_____. **Lei nº. 11.481/07**, de 31 de maio de 2007 – Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras Providências.

_____. **Lei nº. 11.977/09**, de 07 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a Regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Resolução Conama nº 369/06,** de 28 de março de 2006 – Dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição Estadual, 1989.** São Paulo.

_____. **Decreto Estadual nº 52.052**, de 13 de agosto de 2007 – Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais- Cidade Legal.

_____. **Resolução SMA nº 54/07,** de 19 de dezembro de 2007 – Dispõe sobre licenciamento ambiental e regularização de empreendimentos urbanísticos e de saneamento básico de utilidade pública e de interesse social e dá outras providências.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2013a 14ª. ed.

_____. **Estatuto da Cidade Comentado**. Revista dos Tribunais, 2012b. 5ª ed.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, 6ª. ed.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo. **Gerência da Cidade pelo Município em Face do Direito Constitucional e Ambiental:** um estudo sobre o 1º meio ambiente artificial do Brasil. A Cidade de São Vicente. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito Difuso e Ambiental). Faculdade de Direito, Universidade Metropolitana de Santos, 2003.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**, Ed.Saraiva, 2010, 3ª. ed.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002. vol. I.


[i] Brasil, Cidades, alternativas para crise urbana, 2001, Editora vozes, pág. 97 e segs.
[ii] O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, Ed.Saraiva, página 45.
[iii] Estatuto da Cidade Comentado, 2002, pág. 17 e segs.