

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NA LEI N. 13.465/17. NOTAS SOBRE ALGUNS ASPECTOS CONTROVERTIDOS À LUZ DA DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Débora Regina Menegat*

Resumo: A Lei 13.465/17 trouxe nova disciplina da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro, privilegiando o direito à moradia adequada e promovendo importantes rupturas na sistemática legal (Lei 11.977/09) até então existente. Um dos pontos de maior discussão na nova lei é a ausência de previsão dos requisitos de consolidação e atenção a marco temporal para a caracterização dos NUIs, o que têm gerado grande problemática na aplicação da lei, com interpretações divergentes e potencial litigiosidade dos casos. Sustenta-se no presente artigo, à luz da hermenêutica constitucional, que a exigência do marco temporal, tal qual previsto para a aplicação do instituto da legitimação fundiária (arts. 9 e 23), não deve ser requisito para a instauração das REURBs dos NUIs que possam ser titulados de outras formas, a exemplo da usucapião e da legitimação de posse. O procedimento da REURB promove, além da titulação, a melhoria da infraestrutura urbana e aos serviços correlatos, com inclusão social das comunidades beneficiadas, caracterizando-se, na exegese legal, como verdadeiro direito público subjetivo. Por outro lado, sustenta-se, com base na ponderação entre os direitos à moradia e ao ordenamento territorial e proteção ambiental, que não há como prescindir do requisito da consolidação dos NUIs como elemento essencial para regularização fundiária. Há que se exigir algum grau de estabilização ao NUI, considerando característica, tempo de ocupação e irreversibilidade, para que possam ser adotados os flexibilizadores da Reurb sem ferir, reduzir ou retroceder na esfera de proteção do princípio do adequado ordenamento ter-

* Promotora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direitos Fundamentais e Constitucionalização do Direito pela PUCRS. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR – UFRGS.

ritorial, do meio ambiente e à cidade sustentável. Regularizar, em última *ratio*, implica em reconhecer uma situação fática que não mais permite a aplicação direta, sem reversão do status alcançado, das normas urbano-ambientais de observância obrigatória.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Direito fundamental à moradia adequada. Marco temporal. Consolidação. Colisão de direitos.

Sumário: 1. Breve apanhado sobre os marcos legais da Regularização Fundiária no Brasil. 2. Alguns dos aspectos controvertidos na Lei n. 13.465/17: o marco temporal e a consolidação. Anotações à luz da dogmática dos direitos fundamentais. 2.1. Do marco temporal. 2.2. Da consolidação. 3. Considerações finais. Referências.

Land regularization and the realization of the right to housing in Law n. 13.465/17.

Notes on some controversial aspects in the light of fundamental rights dogmatics

Abstract: The Law 13.465/17 brought a new discipline of land regularization in the Brazilian legal system, privileging the right to adequate housing and promoting important ruptures in the legal system (Law 11.977/09) that existed until then. One of the most discussed points in the new law is the lack of forecast of consolidation requirements and attention to the time frame for the characterization of NUIs, which has generated great problems in the application of the law, with divergent interpretations and potential litigation of the cases. It is argued in this article, in the light of constitutional hermeneutics, that the requirement of the time frame, as provided for the application of the institute of land legitimacy (arts. 9 and 23), should not be a requirement for the establishment of REURBs of NUIs that can be titled in other ways, such as adverse possession and legitimation of possession. The REURB procedure promotes, in addition to titling, the improvement of urban infrastructure and related services, with social inclusion of the benefited communities, characterizing, in legal exegesis, as a true subjective public right. On the other hand, it is argued, based on the balance between the rights to housing and to territorial planning and environmental protection, that there is no way to dispense with the requirement of consolidation of NUIs as an essential element for land regularization. It is necessary to demand some degree of stabilization from the NUI, considering characteristics, occupation time and irreversibility, so that the Reurb flexibilizers can be adopted without hurting, reducing or retrogressing in the sphere of protection of the principle of adequate territorial, environmental and to the sustainable city. Regulating, ultimately, implies recognizing a factual situation that no longer allows the direct application, without reversing the achieved status, of the urban-environmental norms of mandatory observance.

Keywords: Land regularization. Right to adequate housing. Time frame. Consolidation. Collision of rights.

Summary: 1. Brief overview of the legal frameworks of Land regularization in Brazil. 2. Controversial aspects in Law n. 13.465/17: the time frame and consolidation. Notes in the light of fundamental rights dogmatics. 2.1 The time frame. 2.2. The consolidation. 3. Final considerations. References.

1 Breve apanhado sobre os marcos legais da Regularização Fundiária no Brasil

O rápido crescimento populacional nas cidades a partir da segunda metade do século passado, impulsionado pela visão desenvolvimentista de Estado (ROLNIK, 2015, p. 266 e ss.), tornou o Brasil um país eminentemente rural em

urbano,¹ com um contingente de pessoas com inúmeras demandas por trabalho, moradia, saúde, educação, transporte, lazer. A superveniência, ainda naquela metade de século, de um planejamento urbano tecnocrático pouco auxiliou para determinar correções na distribuição socioespacial da população, no acesso aos serviços e à terra urbana, servindo, não raro, para fomentar as crescentes desigualdades.²

Consequência disso é que as cidades passaram a crescer de forma desordenada, proliferando assentamentos precários, desprovidos de infraestrutura urbana, instalados especialmente em áreas periféricas, ambientalmente vulneráveis e de risco. Dados do IBGE de 2010 indicam que 41,4% da população urbana no país vive em assentamentos precários, informais ou domicílios inadequados.³

A resposta às mazelas sociais, derivadas do aumento da pobreza urbana e desse modelo de produção da cidade, tornou-se cada vez mais dificultosa aos governos locais,⁴ especialmente para fazer frente ao déficit de moradia.⁵

Marcos regulatórios, como a Lei n. 6.766/79, apesar dos avanços que promoveram no ordenamento territorial, não foram suficientes para estabelecer conexão com os fenômenos da vida urbana. A promessa do acesso ao lote regularizado, quiçá bem localizado, uma realidade cada vez mais distante para parcelas da população.

Mudanças outras foram se impondo. A preocupação com as cidades brasileiras, justas e inclusivas, a partir de forte pressão dos movimentos populares de reforma urbana, culminou com a inserção de um capítulo específico (Capítulo

¹ Dados atuais do IBGE retratam que atualmente 84,72% das pessoas vivem nas cidades. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Em 50 anos, entre 1950 e 2000, a população urbana aumentou 633,4% e em 2000 era de 137.755.550 hab., o que corresponde a uma taxa de urbanização de 81,2%. A população urbana aumentou quase três vezes mais do que a população total nesses 50 anos. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm#:~:text=Os%20dados%20dos%20Censos%20Demogr%C3%A1ficos,era%20de%2055%2C9%25>. Acessos em: 24 nov. 2020.

² Para MILTON SANTOS (2013), o planejamento urbano passou a acrescentar um elemento de organização ao mecanismo do mercado, determinando em boa medida o padrão excludente de produção das cidades.

³ Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

⁴ Nesse aspecto, de importante leitura o documento intitulado *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003. Full Report*: “Favelas resultam de uma combinação de pobreza ou baixa renda com inadequações no sistema de provisão habitacional, de forma que os pobres são forçados a buscar acomodação acessível e terras que se tornam cada vez mais inadequadas. Os números das pessoas urbanas em situação de pobreza estão, em grande medida, fora do controle dos governos municipais, e são inchados por uma combinação de estagnação econômica, aumento da desigualdade e crescimento populacional, especialmente crescimento por meio da imigração” (p. 17). Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>>, Acesso em: 22 nov. 2020.

⁵ Com insuficiência da oferta de moradias novas por meio de programas habitacionais, apesar do esforço de produção habitacional promovido no país pelo BNH e pelo PMCMV.

II do Título VII) sobre a política urbana na Constituição Federal. A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público municipal, passou a ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor o instrumento básico dessa política e ao qual, para cumprir a função social, a propriedade deve observar.

Em 2001, as funções sociais da cidade encontraram maior densidade normativa na disciplina legal do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), vindo exemplificadas por um feixe de direitos, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura – iluminação pública, vias, passeios públicos – e serviços públicos, transporte, trabalho, lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, inciso I). A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, assim como a simplificação da legislação do parcelamento do solo urbano, passaram também a integrar valiosas diretrizes da política urbana (arts. 2º, inciso XIV, e 4º, inciso V, alínea *q*, do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01).

A regularização fundiária, assim, compreendida como um conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais, tornou possível levar a assentamentos precários melhorias nas condições de habitabilidade, a repercutir na autoestima da população, saúde e segurança, além de melhorar o acesso a serviços, à inclusão social e à renda, alimentando a dinâmica de desenvolvimento social e econômico.

Para SAULE JUNIOR (2004, p. 349), o “reconhecimento do direito à moradia das populações que vivem na cidade clandestina, em condições habitacionais precárias – em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais populares nas periferias urbanas e cortiços – é um legado pendente das formas segregadoras de ocupação do território brasileiro desde o regime formal da abolição da escravidão, do fim do século XIX, e do disciplinamento do regime de propriedade fundiária pela Lei de Terras de 1850, que precisa ser resolvido neste início do século XXI. Somente a partir da execução de uma política habitacional, com medidas efetivas de legalização e urbanização desses territórios, será possível iniciar o processo tardio de justiça social em nosso país.”

Com essa missão, o marco legal da regularização fundiária no Brasil foi instituído no país em 2009, com o advento da Lei n. 11.997. Para efeitos da lei, a regularização deveria atender a requisitos, especialmente estar o assentamento informal em área inserida em meio urbano (art. 47, inciso I), permitindo flexibilizar alguns requisitos urbanísticos – áreas destinadas ao uso público e área mínima dos lotes – aos assentamentos consolidados anteriormente a 7 de julho de 2009 (art. 52). Introduziu, ainda, instrumentos, como a legitimação de posse e a demarcação urbanística e definiu procedimentos aplicáveis.

A Lei passou a prever duas modalidades de regularização fundiária: a de interesse social (inciso VII), aplicável a assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda em determinados casos,⁶ e de interesse específico (inciso VIII). Passou a permitir a regularização fundiária em APPs, desde que as áreas fossem ocupadas até 31 de dezembro de 2007 (art. 54, §1º) e estivessem inseridas em área urbana consolidada, assim considerada a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tivesse, no mínimo, 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados (art. 47, inciso II). Além disso, estudo técnico deveria demonstrar que a intervenção traria melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Em 2016, todavia, o governo federal, justificando na necessidade de acelerar o processo de regularização no país,⁷ editou a MP 759, convertida posteriormente na Lei n. 13.465/17, revogando o marco legal anterior sem estabelecer maiores discussões com a sociedade civil organizada. Na nova proposta foram apresentadas mudanças profundas no regime legal da regularização fundiária, com fórmulas e ritos inovadores, muitas normas afetando a proteção da ordem urbanística e do meio ambiente, gerando apreensão no meio jurídico.⁸

No aspecto material, a nova lei da Reurb, como se denomina, apresentou o conceito mais amplo e “funcional” de núcleo urbano informal (NUI), passando a permitir, até mesmo em contrariedade ao plano diretor, a regularização de adensamentos com finalidade urbana em áreas qualificadas como rurais. Além dos assentamentos irregulares, autoproduzidos, também aqueles derivados do parcelamento irregular do solo passaram a compor o seu espectro, permitindo que a figura do loteador, empreendedor ou incorporador fosse destinatário da benesse legal, podendo inclusive requerer a Reurb (art. 14, III). A lei tornou clara as responsabilidades pela Reurb, com a previsão de que o poder público

⁶ a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
b) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos;
c) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
d) de imóveis situados em ZEIS;
e) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

⁷ Justificativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?co_dteor=1553431&filename=MSC+690/2016>. Acesso em 24.11.20

⁸ São pelo menos 3 ADIs questionando a constitucionalidade da Lei n. 13.465/17, em tramitação junto ao Supremo Tribunal Federal (ADIs 5771, 5787 e 5883). Além disso, vários Ministérios Públicos emitiram Notas Técnicas a respeito. Do MPRS, vide em <<https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/43869/>>. Acesso em: 23.11.20.

deve assumir o projeto e a implantação da infraestrutura necessária nos casos de interesse social. Instituiu, dentre outros, o instrumento da Legitimação Fundiária (arts. 9, §2º, e 23) como modo originário de aquisição da propriedade.

A lei previu também grandes simplificações e flexibilizações: permitiu, de forma incondicional, superar a atenção a requisitos urbanísticos (art. 11, §1º),⁹ especialmente a aplicação da Lei n. 6.766/79 (art. 70); permitiu superar exigências registrares (art. 13, §1º); e dispensou a necessidade de desafetação e autorização legislativa em relação aos imóveis públicos (art. 71). Em relação às APPs, não reproduziu os condicionantes da redação da lei anterior, exigindo apenas a atenção aos arts. 64 e 65 do Código Florestal, em especial estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Além disso, à exceção da legitimação fundiária,¹⁰ deixou de mencionar a consolidação e o marco temporal como requisitos para viabilizar a aplicação dos facilitadores da regularização fundiária, referindo apenas a configuração de núcleo urbano informal para sua incidência.

Em razão da necessidade de limitação de escopo no presente texto, e sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, passamos adiante a fazer algumas considerações sobre os aspectos controvertidos envolvendo esses dois últimos requisitos.

2 Alguns dos aspectos controvertidos na Lei n. 13.465/17: o marco temporal e a consolidação. Anotações à luz da dogmática dos direitos fundamentais.

A Reurb, que compreende na dicção da Lei n. 13.465/17 duas modalidades, interesse social e específica (art. 13),¹¹ vem conceituada (art. 9º) como o procedimento que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais (NUIs) ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

⁹ §1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

¹⁰ A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei, até 22 de dezembro de 2016.

¹¹ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

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

II – Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Pela sistemática adotada na redação legal pode-se inferir que o legislador promoveu uma ruptura com os parâmetros anteriormente existentes, passando a Reurb a gravitar em torno da simples caracterização dos núcleos urbanos informais (NUIs), sem qualquer outro condicionante expresso em lei. Núcleo urbano, na redação legal, é aquele assentamento humano, com uso e características urbanas, constituídas por unidades imobiliárias inferiores ao módulo rural, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada como rural. Por sua vez, NUI é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (art. 11). A lei só menciona os requisitos do marco temporal e da consolidação, exigindo-os expressamente, para aplicação do novo instrumento denominado *legitimação fundiária* (arts. 9º, §2º, e 23).

A falta de menção expressa a um marco temporal e à consolidação para caracterização dos NUIs a viabilizar a Reurb têm levado a interpretações variadas da Lei, gerando dúvidas, conflitos e perplexidades, especialmente frente a possíveis retrocessos na proteção da ordem urbanística e ao meio ambiente.

Em parte, a controvérsia ocorre porque o operador do direito, acostumado a trabalhar com a disciplina mais conservadora dada pela Lei n.11.977/09, pode não ter se apropriado completamente do espírito da Lei n. 13.465/17, cujos objetivos, dentre outros, prestigiam fortemente, na dicção da Lei, o direito à moradia adequada:

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

Propomos, neste texto, que a análise de tais pontos controvertidos, porque se relacionam sobretudo com a promoção de norma veiculadora do direito social à moradia (art. 6º da Constituição Federal), seja enfrentada sob a perspectiva da teoria dos direitos fundamentais.

2.1 Do marco temporal

É verdade que leis de regularização usualmente contêm dispositivo prevendo um marco temporal para a sua aplicação, de forma a não estimular as irregularidades fundiárias. A Lei n. 13.264/17, entretanto, nada dispôs sobre o assunto, reservando apenas ao instrumento da legitimação fundiária – um dentre tantos que podem ser utilizados na Reurb – a previsão expressa do requisito: aplicáveis aos NUIs comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016.

Não se olvida que o regime instituído pela Lei n. 13.465/17, oriundo da Medida Provisória n. 759/16, pela pressa em que formulado e sem maior debate com setores importantes da sociedade, especialmente de áreas técnicas e pelos Municípios, suscita dúvidas e resistências, acumulando dificuldades para a plena efetividade da norma. Porém, quanto à questão do marco temporal, parece-nos forçoso reconhecer que a opção que a Lei fez – de deliberadamente não o estabelecer – envolve, sobretudo, uma decisão de política urbana, devendo, em última medida, atenção ao direito à cidade sustentável e justa. Os fins sociais da Lei, voltados especialmente para a promoção do direito à moradia adequada, devem ser obtemperados.¹²

Avalia-se, nesse passo, que o legislador infraconstitucional tenha realizado uma ponderação prévia entre os interesses juridicamente relevantes a serem tutelados, no caso, entre o direito social à moradia e aqueles considerados de terceira geração, de natureza difusa ou de solidariedade,¹³ a exemplo do planejamento urbano/ordenamento territorial (ordem urbanística) e meio ambiente,¹⁴ implicando em uma decisão que buscou comprometer na menor medida possível a esfera de proteção de todos esses direitos.

Nesse prisma, ainda que a liberdade de conformação do legislador, no Estado Constitucional de Direito, não seja irrestrita e de que, como leciona SARLET (2006, p. 458), medidas de cunho retrocessivo, para que não venham a violar o princípio da proibição do retrocesso, devem, além de contar com uma justifica-

¹² Nesse sentido a regra de hermenêutica do art. 5º da LINDB: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

¹³ Sobre as dimensões dos direitos fundamentais, veja-se SARLET, 2006, p. 58 e ss.

¹⁴ Não se desconhece, nesse prisma, a relevância da jurisprudência firmada no STJ, especialmente quanto à vedação ao fato consumado em matéria ambiental (REsp 1782692/PB, 2018, rel. Min. Herman Benjamin).

tiva de porte constitucional, salvaguardar – em qualquer hipótese – o núcleo essencial dos direitos envolvidos,¹⁵ pensamos que não se pode precipitar para a conclusão de uma inconstitucionalidade material¹⁶ na Lei n. 13.465/17, *em decorrência da não previsão do requisito de um marco temporal*.

A primeira razão que ponderamos para tanto é de ordem epistemológica, com aplicação das regras de direito intertemporal: a falta da previsão de um marco temporal para a Reurb não significa desregulamentação e tampouco um salvo conduto para irregularidades fundiárias,¹⁷ de forma a incentivar a violação às normas de ordenamento territorial e proteção ao meio ambiente. A regularização fundiária apenas encontra sua justificativa diante da cidade informal consolidada, consequência da ineficiência do Estado para fazer frente as políticas públicas urbanas e habitacionais. Por isso, enquanto instrumental da política urbana, sempre será uma *estratégia* para enfrentar passivos urbanos, *em situações excepcionais*;¹⁸ paralelamente, o poder público deve adotar, de forma permanente, medidas de controle do uso e ocupação do solo, assim também de cumprimento da função social da propriedade e de implemento de políticas habitacionais. Estas, sim, medidas aptas e efetivas a refrear o crescimento das informalidades urbanas.

Nesse aspecto pode-se até criticar a opção de certo modo “arriscada” do legislador em não definir marco temporal para sua incidência, porém não se pode concordar estar caracterizado retrocesso social¹⁹ ou proteção insuficiente,²⁰ vedados pela dogmática constitucional, por essa omissão em específico.

¹⁵ Ainda, segundo o mesmo autor (p. 459), citando doutrina e jurisprudência estrangeira, a partir do princípio da proteção da confiança, eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas exige uma ponderação entre a agressão ao dano provocado pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo almejado pelo legislador para o bem da coletividade.

¹⁶ Para FREITAS (2022, p. 170), a inconstitucionalidade material pode envolver a verificação de desvio de poder ou de excesso de poder legislativo: “nestas hipóteses, extremamente complexas, examina-se a compatibilidade do conteúdo da norma relativamente aos fins constitucionalmente estabelecidos, ou, em outras palavras, verifica-se a observância do princípio da proporcionalidade relativamente à adequação e necessidade do ato legislativo.”

¹⁷ Nesse sentido veja-se a previsão de que a Reurb não elide a responsabilização daqueles que promoveram o NUI, quando não espontâneo. 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.

¹⁸ FERNANDES (2011) ilustra bem a questão com a ideia de que a regularização fundiária tem finalidade “curativa”.

¹⁹ Conforme Luís Roberto Barroso (2009), trata-se de princípio constitucional implícito pelo qual uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituindo determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

²⁰ Dimensão ou uma das facetas do princípio da proporcionalidade, que assume particular ênfase no plano da dimensão positiva (prestacional) dos direitos fundamentais, o que remete à questão do mínimo existencial (SARLET, 2006, p. 376).

E para que não parem dúvidas: por ser uma lei de regularização, logicamente deve dirigir-se a fatos já ocorridos; só se regulariza *aquilo que se reconhece como existente*.

A partir disso, alguns operadores também vêm dando interpretação restritiva à lei, utilizando a data do início da vigência da lei como o marco interruptivo para a aplicação do instrumento da regularização. No ponto, contudo, esta solução tampouco encontra guarida na norma geral do direito brasileiro, art. 6º da Lei de Introdução do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 3.657/42). Segundo a regra, não dispondo em sentido contrário, a lei tem efeito imediato e geral, alcançando situações que venham a se concretizar no tempo, a partir ou durante a vigência da Lei, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Aliás, cumpre lembrar que no ordenamento jurídico sempre que uma lei de regularização pretendeu instituir marco temporal assim o fez expressamente. Vejam-se, a propósito, as próprias disposições revogadas da Lei n. 11.977/09 e a vigente MP n. 2220, que trata sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Ainda, a ausência desse requisito não é estranha até mesmo a institutos jurídicos aplicáveis de longa data na tradição jurídica, como é o caso da usucapião, assim como para aplicação do instrumento da legitimação da posse.

Deste modo, a exegese possível é de que, não dispondo a Lei em contrário, os efeitos dela passam a valer e alcançar todas as situações fáticas existentes e concretizadas na sua vigência.

A segunda razão a ser invocada para afastar eventual inconstitucionalidade material é que se trata de norma que visa à promoção de um direito também de estatura constitucional, o direito à moradia, e que institui um procedimento, protegendo-o e realizando-o, concretizando uma importante dimensão do direito à cidade sustentável.

É bem de ver que a norma e o instrumento (Reurb) que a Lei regula possuem uma marcante característica procedimental/processual, cuja aplicabilidade imediata é indiscutível no ordenamento jurídico. Além disso, a tese da aplicabilidade imediata ganha especial reforço pelo conteúdo material da lei estar atrelado à promoção do direito fundamental à moradia, demandando ao poder público a sua realização, na forma do art. 5º, §1º, da Constituição Federal.

Há que se contextualizar, assim, o problema à luz da dogmática constitucional. A doutrina constitucional reconhece serem os direitos fundamentais normas dotadas de reforço de juridicidade (SARLET, 2006), que, sob a perspectiva objetiva, permite efeitos jurídicos concretos mesmo àquelas normas com baixa carga eficaz e, ao menos, efeitos hermenêuticos, que condicionam a interpretação e integração do ordenamento jurídico (FREITAS, 2007).

Nesse sentido, pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (CANOTILHO, 2000), que orienta e exige do intérprete um esforço para dar à norma constitucional o sentido de maior eficácia que lhe seja possível, exsurge um verdadeiro mandado de otimização de sua eficácia (SARLET, 2006).

Além disso, na interpretação das normas jusfundamentais, decorrência também do princípio da unidade da Constituição (CANOTILHO, 2000) impõe-se uma coerência narrativa do sistema jurídico, no sentido de que incumbe ao intérprete “lerem e compreenderem, na medida do possível, como se fossem obras de um só autor, exprimindo uma concepção correcta do direito e da justiça (Dworkin)”, e de modo que possíveis antinomias entre direitos que possam estar contrapostos sejam resolvidos “de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros” (2000, p. 1225).

Nessa toada, estando-se diante da aplicação de norma veiculadora de um direito fundamental, o operador/intérprete há que fazer um esforço de interpretação prospectivo e protetivo, conduzindo ao maior proveito do seu titular e ao menor sacrifício dos demais direitos em colisão, com aplicabilidade integral, direta e imediata, incidindo nos casos concretos sem qualquer lapso temporal (RAMOS, 2021, p. 120).

Ainda, a eficácia hermenêutica irradiante dos direitos fundamentais – e dos deveres de proteção do Estado²¹ – também serve de parâmetro para a formatação de um direito organizacional e procedimental (SARLET, 2006, p. 175), a auxiliar na efetivação da proteção aos direitos fundamentais, emergindo daí verdadeiras pretensões subjetivas à organização e procedimentos.

Tais pretensões *procedimentais* e *organizacionais* buscam dar concretude aos direitos fundamentais, instrumentalizando e garantindo uma proteção efetiva dos direitos materiais, determinando posições jurídicas subjetivas frente ao Estado e aos particulares, ademais de viabilizar, em algumas situações, também a participação pública na tomada de decisão (por parte do Estado-Legislator e do Estado-Administrador) que afeta o âmbito de proteção dos direitos fundamentais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 339).

De acordo com ALEXY (2008, p. 490), sempre que essas estruturas e normas procedimentais, que visam a realizar o direito que lhe é subjacente – como é o caso da Reurb em relação ao direito à moradia e à cidade sustentável –, puderem aumentar a proteção aos direitos fundamentais elas serão exigidas *prima facie* pelos princípios de direitos fundamentais. Se não houver princípios contrapostos, então, há um direito definitivo à sua aplicação.

²¹ Tal dever incumbe ao legislador, que tem a obrigação de editar normas que dispensem adequada tutela aos direitos fundamentais, à administração, a qual incumbe agir materialmente para prevenir e reparar as lesões perpetradas contra tais direitos, e também ao Judiciário, o qual, na prestação jurisdicional, deve ter sempre a atenção voltada para a defesa dos direitos do homem. (SARMENTO, 2003, p. 296).

A regularização fundiária (Reurb), nesse contexto, possui nítido caráter de norma procedimental vinculada à realização do direito fundamental à moradia e à cidade, este tomado no seu aspecto multidimensional,²² afigurando-se ela própria, portanto, em verdadeiro direito fundamental procedimental/organizacional. Ainda, por estar positivada, a Reurb, enquanto procedimento, apresenta-se como verdadeiro direito público subjetivo a ser manejado pelos NUIs existentes.

Logo, pela jusfundamentalidade da norma que institui a Reurb, protegendo e promovendo o direito à moradia, a interpretação na sua aplicação deve voltar-se à sua máxima efetividade, com aplicabilidade imediata, não podendo ser admitidas leituras reducionistas ou restritivas, com base em critérios não exigidos pela lei e ao largo do exame de ponderação, já realizado em certa medida pelo legislador, entre os direitos tutelados supostamente conflitantes, como a moradia e a proteção suficiente ao ordenamento territorial e ao meio ambiente.

A terceira razão para refutar, no ponto, afrontas a princípios constitucionais reside no fato de que, enquanto procedimento disciplinado na forma da lei, é função própria da Reurb processar e compatibilizar as diversas perspectivas de direitos coexistentes, garantindo, ao final, o direito à moradia adequada, sob prisma social, urbanístico e ambiental. Ou seja, a Reurb não é um fim em si mesma, mas sim meio para realização e ponderação de todos os direitos envolvidos.

É preciso lembrar, nesse passo, que nem de longe a proteção jurídica à moradia conferida pela Reurb deve implicar em tão somente prover abrigo, mas garantir que o direito, previsto na Constituição Federal e no Direito Internacional de Direitos Humanos, art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,²³ esteja assentado nas dimensões albergadas pelo Comentário-geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, caracterizando a *moradia adequada*:

- a) *Segurança legal da ocupação*. A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), co-propriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, adoptar medidas imediatas com a finalidade de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta proteção, após consulta genuína, efetuada junto das pessoas e grupos afetados.
- b) *Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas*. Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do

²² A respeito vide doutrina de MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista do Direito à Cidade*, 2017, v. 9, n. 2. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26883>>.

²³ Incorporado no ordenamento interno pelo Decreto n. 591/92

- direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.
- c) *Acessibilidade*. Os custos financeiros do alojamento, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes devem providenciar para que os custos afetados ao alojamento não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados Partes devem instituir um sistema de subsídios ao alojamento destinados a aqueles que não dispõem de meios económicos suficientes para um alojamento adequado, bem como prever modalidades e níveis de financiamento do alojamento que reflitam, com rigor, as necessidades neste domínio. Segundo o princípio da acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais.
- d) *Habitabilidade*. Um alojamento adequado deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vectores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comité encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera o alojamento como o fator ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Alojamento e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade.
- e) *Facilidade de acesso*. Um alojamento adequado deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de alojamento. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, soropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere ao alojamento. A legislação e a política de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados Partes, o acesso à propriedade fundiária, por parte dos sectores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deve constituir um dos principais objetivos da política de habitação. É preciso definir as obrigações dos Governos neste domínio, tendo em vista a realização do direito de todos a um lugar seguro, onde possam viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra.
- f) *Localização*. Um alojamento adequado deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é susceptível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.
- g) *Respeito pelo meio cultural*. A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, se for necessário, equipamentos técnicos modernos sejam disponibilizados.²⁴

²⁴ Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

Como procedimento, portanto, a Reurb possui esta faceta “conciliadora”, que pode ser percebida para muito além da entrega de um de seus produtos finais, qual seja, a titulação; esta é dada a partir de diversos institutos previstos no ordenamento jurídico, passíveis de utilização no procedimento da Reurb,²⁵ e que poderia ser obtida, a qualquer tempo, por meio do exercício de pretensões judiciais, a exemplo da usucapião, à revelia, nesse caso, da atenção de quaisquer requisitos urbanísticos e ambientais. Só com o procedimento da Reurb os NUIs passarão a ter o direito à melhoria da infraestrutura urbana e aos serviços correlatos, com organização territorial e inclusão social. Melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior também serão pensadas e previstas, a partir da exigência de estudos técnicos, projetos e medidas compensatórias, devendo ser sentidas com a regularização.

Concretamente, vale dizer, serão os projetos e estudos, com possibilidade inclusive de fixação de compensações ambientais nas Reurb-E, exigidos pela lei no procedimento da Reurb e a serem aprovados pelos Municípios, que terão a incumbência de promover o exame de compatibilização entre os direitos contrapostos, de forma que nenhum deles seja completamente aniquilado em seu núcleo essencial.

²⁵ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I – a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II – a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III – a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV – a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V – o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII – o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII – a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX – a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do §3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X – a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI – a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII – a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII – a concessão de direito real de uso;
- XIV – a doação; e
- XV – a compra e venda.

Permite-se colacionar, por importantes, as seguintes disposições da Lei que ilustram essa preocupação do legislador:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

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

[...]

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

- I – levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II – planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III – estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV – projeto urbanístico;
- V – memoriais descritivos;
- VI – proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII – estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII – estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX – cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X – termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

- I – das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II – das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- III – quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV – dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

- V – de eventuais áreas já usucapidas;
 - VI – das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
 - VII – das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
 - VIII – das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
 - IX – de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.
- §1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:
- I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
 - II – sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
 - III – rede de energia elétrica domiciliar;
 - IV – soluções de drenagem, quando necessário; e
 - V – outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.
- [...]

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

- I – implantação dos sistemas viários;
- II – implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e
- III – implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§1º As responsabilidades de que trata o *caput* deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E.

Assim, parece-nos que é exatamente essa percepção da justificação entre os meios e os fins (necessidade e adequação) objetivados pela lei com o instrumento da Reurb, que garantem, como leciona DIMOULIS (2006, p. 93), em atenção ao princípio da proporcionalidade,²⁶ a conformidade constitucional da intervenção proporcionada pelo legislador na esfera da proteção dos direitos fundamentais em pauta, assegurando a Lei que nenhum deles esteja completamente aniquilado em seu mínimo essencial (princípio da vedação à proteção insuficiente).

²⁶ Sobre o postulado, remete-se à doutrina de AVILA (2008, p. 162), ALEXY (2008) e SARLET (2006, p. 376).

2.2 Da consolidação

De outro prisma, parece-nos que é exatamente a ausência de exigência expressa de requisito que confira algum grau de estabilidade, ou consolidação, ao NUI, a maior problemática na aplicação da nova lei, favorecendo a dura crítica de que a lei está a conferir uma anistia geral e irrestrita às irregularidades fundiárias. Lembra-se que a referência a esse conceito, enquanto técnica de redação legislativa, esteve presente expressamente na lei anterior revogada (Lei n. 11.977/09) como requisito para que pudessem ser adotados flexibilizadores ambientais e urbanísticos, enquanto na novel legislação (Lei n. 13.465/17) apenas foi expressamente mencionado na redação do instituto da legitimação fundiária (arts. 9º, § 2º, e 23).

Assim, vem-se debatendo se, pela nova Lei, todo e qualquer assentamento humano irregular ou clandestino, ainda que recém-formado, possa estar ao abrigo da Reurb.

Concluimos que a resposta deva ser negativa, devendo-se, no ponto, também realizar uma interpretação da lei conforme a Constituição.

Como ensina BARROSO (2016), o princípio da interpretação conforme a Constituição pode ser apreciado como um princípio de interpretação e como uma técnica de controle de constitucionalidade. Como base na interpretação conforme a Constituição, o aplicador da norma infraconstitucional, entre mais de uma interpretação possível, deverá buscar aquela que a compatibilize com a Constituição, ainda que não seja a que mais obviamente decorra de seu texto. Como técnica de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição consiste na expressa exclusão de uma determinada interpretação da norma, uma ação “corretiva” que importa em declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto.

O professor Jorge Miranda, a respeito, discorre que a “interpretação conforme a Constituição não consiste tanto em escolher, entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito, o que seja mais conforme a Constituição, quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, conquanto não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que se torna possível por virtude da força conformadora da Lei fundamental” (MIRANDA, 1988, p. 233).

Nesse enfoque, apesar da ausência de referência expressa do requisito da *consolidação* dos NUIs no conceito de Reurb (art. 9º) trazido pela Lei n. 13.465/17, parece-nos inexorável exigir-se algum grau de estabilização ao NUI, considerando característica, tempo de ocupação e, sobretudo, irreversibilidade,

para que possam ser adotados os flexibilizadores da Reurb²⁷ sem ferir, reduzir ou retroceder na esfera de proteção do princípio do adequado ordenamento territorial, do meio ambiente e à cidade sustentável.

No exame de ponderação entre os direitos a serem tutelados, decorrência, como vimos no item 2.1., da hermenêutica constitucional e do princípio da proporcionalidade, deve-se evitar que, sob a estrita ótica da proteção ao direito social à moradia, sejam aniquilados ou reduzidos *injustificadamente* os direitos de natureza difusa ou de solidariedade, quais sejam, ao meio ambiente e ao ordenamento territorial (ordem urbanística ou direito à cidade).

Além disso, regularizar, em última *ratio*, implica em reconhecer uma situação fática que não mais permite a aplicação direta, sem reversão do *status* alcançado, das normas urbano-ambientais de observância obrigatória.

O requisito da consolidação é, pois, elemento intrínseco ao conceito de regularização, essencial para equilibrar essa equação entre a moradia e a proteção ao meio ambiente e ao ordenamento territorial, com porte de justificativa constitucional para que a flexibilização das regras urbanísticas e da proteção ambiental (e a redução da esfera de sua proteção) só possa socorrer àqueles NUIs que estejam de alguma forma conectados no tecido urbano e abrigando um grupo de pessoas que, além de estabelecer seu domicílio, guarda com o lugar relações sociais relevantes.

Do contrário, regularizando ocupações ou loteamentos ainda não consolidados, recém-iniciados ou em franca expansão poder-se-á, sim, estar retrocedendo na proteção do direito à cidade sustentável e se estimulando as irregularidades urbano-ambientais, em afronta aos princípios constitucionais e em detrimento da exigência de políticas públicas preventivas, também fundiárias.

O requisito da consolidação, portanto, apesar de não estar inserido adequadamente na sistematização dada pela Lei n. 13.465/17, expressado no conceito de Reurb, é noção ínsita à regularização fundiária, pois é ele que confere o atributo de estabilidade, pelo decurso do tempo e pelas características da ocupação, que permite flexibilizar ou dispensar no caso concreto – sem que se suscite a vedação ao retrocesso social e à proteção insuficiente – a aplicação das normas ordinárias de proteção urbanística e ambiental, garantindo a permanência

²⁷ Art.11. [...] §1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios. §2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

das comunidades onde se estabeleceram. Há que se fazer, aqui, forte numa interpretação conforme a Constituição, uma integração da norma jurídica (art. 4 da LINDB).²⁸

A Lei n. 13.465/17, por seu turno, apresenta um conceito de consolidação nas suas disposições gerais, fazendo-o, é bem de ver, de modo mais aberto e flexível que a Lei n. 11.977/09. Consideram-se, para fins de Reurb (art. 11):

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

A aferição desses parâmetros estabilizadores, exemplificados na Lei, incumbe ao Município, a quem compete classificar, instaurar e processar a Reurb (art. 30), podendo ser temperados no caso concreto em razão das especificidades apresentadas. São muitas as realidades e soluções que podem ser adotadas;²⁹ logicamente critérios não devem ser puramente arbitrários, mas sempre justificados.

Pensa-se ser adequado e recomendado, por isso, que o poder público lance mão de lei municipal regulamentadora, disciplinando os requisitos que, consentâneos com a Lei e os princípios da Constituição, entende adequados para caracterizar a consolidação dos NUIs no âmbito de seu território. A regulamenta-

²⁸ Art. 4º – Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

²⁹ A título exemplificativo, a definição utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010 (Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv83589.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2020.) para “aglomerado de domicílios subnormais”, sem descuidar do profundo debate que gravita em torno da conceituação de assentamentos irregulares, suas tipologias e ecologia social pode auxiliar como ponto de partida para a caracterização dos NUIs consolidados para fins de Reurb. Segundo o órgão, caracterizam assentamentos precários: [...] conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:
 - urbanização fora dos padrões vigentes – refletidos por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e
 - precariedade de serviços públicos essenciais. Ainda, a respeito veja-se QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2015 set./dez., 7(3), 340-353. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2020. Também assim, CARDOSO, Adauto Luis. Assentamentos precários no Brasil: Discutindo conceitos, p. 29-52. In: *Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários. Estudos de caso brasileiros*, Ipea, 2016. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ção, sem dúvidas, retira da esfera puramente discricionária a avaliação de tal requisito e agrega atributos de transparência ao processo.

Além disso, a delimitação de ZEIS, tal como era trazido pela lei revogada, também se mostra instrumento útil para delimitação de NUIs, embora cediço que aquela não seja condicionante para a Reurb (art. 18).

Nos casos, porém, em que a falta de consolidação dos NUIs não justificar a necessidade de regularização fundiária, o direito social à moradia, pela exegese constitucional, não deverá ficar desprotegido. A perspectiva de promoção desse direito passará a ser outra, seja por meio da sua regularização em atenção às normas vigentes, como as normas de parcelamento do solo urbano, seja por meio de reassentamentos e provisão de habitação de interesse social, por exemplo, garantindo-se sempre o devido processo legal e a participação sobre as opções habitacionais possíveis.

Nesse passo, a própria Lei 13.465/17, em relação às áreas de risco, já dá o tom sobre a responsabilidade do poder público quanto à provisão do direito à moradia, em caso de necessidade de remoção de famílias de baixa renda.³⁰ A jurisprudência nacional, no mesmo compasso, vem demonstrando crescente preocupação com o direito à moradia à população desassistida, à luz da proteção social, especialmente em casos envolvendo litígios coletivos de posse.³¹ A mediação e a efetiva escuta dos envolvidos no sistema de Justiça, a fim de conferir proteção e resolutividade ao tema, outrossim, passou a ser diretriz do ordenamento jurídico processual brasileiro (arts. 554, parágrafos 1º a 3º, e 565 do CPC³² e Lei n 13.140/15, art 27).

Do cenário do direito internacional dos direitos humanos, calha, ainda, por ser explicitação do conteúdo normativo do direito humano à moradia, trazer à baila o Comentário-geral n. 7³³ do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e

³⁰ Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. [...] **§2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.**

³¹ Por paradigmáticos permite-se, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, citar alguns: Recurso em MS n. 53.789-MG (2017/0077247-9), rel. Min. Og. Fernandes, STJ; Ação Cautelar 4085/SP, Min Dias Toffoli, STF; ARE 913304 AgR 2019, Min Edson Fachin, STF.

³² Procedimento aplicável também às ações petitórias conforme REsp 1992184/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 2021).

³³ Trata sobre os desalojamentos forçados. Dispõe que: “Antes de realizar qualquer desalojamento, especialmente os que envolvem grupos largos de pessoas, os Estados Partes devem assegurar, que são exploradas todas as possibilidades viáveis, conjuntamente com as pessoas afetadas, na tentativa de evitar, ou pelo menos minimizar, o uso da força. Ressarcimentos ou procedimentos legais devem ser disponibilizados às pessoas afetadas por uma ordem de despejo. Os Estados Partes devem também verificar que todos os indivíduos afetados têm direito a um ressarcimento adequado

Culturais (CDESC), propondo diversas medidas tendentes a proteger as comunidades dos desalojamentos forçados. No mesmo compasso, no plano interno, visando a orientar o sistema de Justiça, verte a Resolução n. 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.³⁴

3 Considerações finais

Acertada ou não, o legislador fez uma opção, ao converter a Medida Provisória 759/16 em Lei, de realizar uma profunda mudança no ordenamento jurídico, viabilizando em grande escala regularizações de assentamentos precários, ampliando o acesso a terra, especialmente à população de baixa renda, e o aces-

pela sua propriedade, pessoal ou real, de que tenham sido privados. Relativamente a esta questão, cabe ressaltar o artigo 2º, nº 3 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que exige que os Estados Partes assegurem um “recurso eficaz” para aquelas pessoas cujo direitos tenham sido violados e que as “competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado”. 14. Nos casos em que os desalojamentos são justificados, estes devem seguir estritamente as normas relevantes de direitos humanos internacional e estar de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Neste aspecto, é especialmente pertinente chamar a atenção para o Comentário Geral nº 16 do Comité de Direitos Humanos, que relata sobre o artigo 17 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, declarando que qualquer interferência com a vida privada de uma pessoa só pode acontecer nos “casos previstos na lei”. O Comité observou que a lei “deve estar de acordo com as disposições e objetivos do Pacto e deve ser, em qualquer caso, razoável tendo em conta as circunstâncias particulares.” O Comité também indica que “a legislação relevante deve especificar detalhadamente as circunstâncias precisas em que tais interferências poderão ser permitidas”. 15. A proteção legal apropriada e um processo legal devido, são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinentes relativamente a questões como o desalojamento forçado, pois diretamente invocam um grande número de direitos reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. O Comité considera que as proteções processuais que devem ser aplicadas no caso de desalojamentos forçados incluem entre outras: a) uma oportunidade de consulta verdadeira com as partes afetadas; b) aviso prévio e adequado aos afetados; c) facilitar a todos os desalojados, num prazo razoável, informações sobre o desalojamento proposto e, se for o caso, a que fim se destina o uso da terra ou casa; d) no caso de se tratar do desalojamento de grupos de pessoas, devem estar presentes funcionários ou representantes do Governo; e) todas as pessoas que efetuam o desalojamento devem identificadas de forma apropriada; f) o desalojamento não deve ser feito em dias de mau tempo ou à noite, a não ser que as pessoas afetadas estejam de acordo; g) provisão de recursos legais; e h) providenciar recursos legais; i) sempre que seja possível, oferecer assistência jurídica a aqueles que necessitem pedir recompensas nos tribunais. 16. Os desalojamentos não devem ter como resultado que os indivíduos fiquem sem casa ou vulneráveis a outras violações de direitos humanos. No caso em que as pessoas afetadas não sejam capazes de assegurar a sua própria subsistência, o Estado Parte deve tomar todas as medidas necessárias, usando o máximo de recursos disponíveis, para assegurar um domicílio alternativo, um assentamento ou acesso a terras produtivas.

³⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraisurbanos.pdf>. Acesso em: 30 mar. 22

so à cidade, objetivando a garantir condições dignas de moradia, qualificação urbano-ambiental do espaço, inclusão social, a função social da propriedade e fomentando, em última medida, o desenvolvimento social e econômico das cidades a partir das titulações.

Os holofotes do ordenamento jurídico foram voltados, ainda que tardiamente, à promoção do direito à moradia adequada, instrumentalizando-o por meio da Reurb, como o procedimento destinado a conhecer, classificar e estudar o NUI, titulá-lo, se for o caso, de acordo com os institutos jurídicos aplicáveis, e inseri-lo a final no contexto formal da cidade, conferindo-lhe atributos urbanos e ambientais sustentáveis.

Mostra-se inequívoca a intencionalidade em reconhecer o NUI como fato da realidade passível de tutela jurídica no sistema de garantias. Nesse passo, sendo a regularização fundiária uma diretriz da política urbana e integrando uma dimensão do direito fundamental à cidade e à moradia, *enquanto procedimento*, está o operador do direito diante de um verdadeiro direito público subjetivo dos NUIs consolidados, o qual não poderá, à revelia da hermenêutica constitucional, ser negado ou restringido.

À luz da dogmática constitucional, sustentou-se nesse artigo que a lei não exigiu, e tampouco parece-nos estar autorizado a exigir, a atenção a um marco temporal para a instauração do procedimento de Reurb dos NUIs existentes, não acarretando a falta deste requisito em violações a princípios ou colisões a outros direitos constitucionais. Por outro lado, com base na mesma exegese constitucional, ponderou-se que a falta de referência expressa à consolidação dos NUIs é o ponto problemático na lei, por violação ao princípio da proporcionalidade, da vedação da proteção insuficiente, e ao princípio da proibição do retrocesso, eis que sua desatenção sim importaria no sacrifício injustificado dos demais bens tutelados pelo ordenamento, de igual fundamentalidade, como o direito à ordem urbanística e à proteção ambiental.

É preciso observar ainda, que ao mesmo tempo em que a lei possibilita a instauração do procedimento da regularização aos NUIs, com as ponderações que se fizeram nesse texto, ela também traz uma grande responsabilidade ao gestor municipal, que deverá, ao lado do dever de desenvolver políticas habitacionais (art. 23, IX, da Constituição Federal) e de ordenamento territorial, estar atento às irregularidades fundiárias, incumbindo-se, com eficiência, do seu papel de fiscalizar e controlar o uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, Constituição Federal).³⁵ Nesse sentido, a preocupação com a produção da cida-

³⁵ Não menos importante, os entes municipais deverão estar sobretudo atentos de que para viabilizar a implantação da Reurb ser-lhes-á exigido, sem demora, o aparelhamento técnico para seu devido processamento (análise e aprovação de projetos, assessoramento técnico-jurídico), sem o qual torna-se inviável dar qualquer efetividade a este tão importante instrumento.

de sustentável, combatendo os ilícitos fundiários e desestimulando ocupações em áreas ambientalmente sensíveis (art. 10, inciso X, da Lei n. 13.465/17), é legítima e procedente.

Calha trazer, nesse passo, a ponderação de FERNANDES (2011), de que a regularização fundiária não pode ser a política habitacional por excelência dos governos, de maneira isolada ou em conjunto com políticas de desregulação urbanística e subsídios habitacionais.

Porém, a solução, para evitar supostos retrocessos urbano-ambientais, não deve ser simplesmente criar obstáculos que passem ao largo da hermenêutica constitucional na promoção do direito à moradia, mormente quando o ente estatal pode (e deve) melhor aparelhar-se para prevenir (deveres de proteção), com atualidade, os ilícitos fundiários e ambientais e implementar políticas públicas habitacionais, de redução das desigualdades sociais e de promoção da função social da propriedade.

Na análise de ALFONSIN (2007, p. 71), a perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico já condenou uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, “pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo”, para justificar o abandono dos territórios “fora-da-lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.”

Não se pode ignorar que a Reurb traz um ganho social coletivo e individual enorme aos NUIs consolidados, especialmente às denominadas ocupações autoproduzidas, mantidas por longo tempo à margem do direito, seja porque reconhece o problema social e confere uma melhor qualificação da área e das condições habitacionais, seja porque confere a segurança da posse, permitindo, por conseguinte, maior inclusão social e a realização da dignidade à pessoa humana, reverberando no próprio conteúdo do direito à cidade. Medidas de reassentamento, do mesmo modo, podem ser também um importante efeito administrativo da instauração do procedimento da Reurb, especialmente diante de áreas ambientalmente vulneráveis.

Mas o grande mérito do procedimento da Reurb, nos parece, vai muito além de ser instrumento de realização do direito à moradia e à cidade sustentável; há que se festejar por ser ele um verdadeiro instrumento de gestão urbana, garantindo sobretudo transparência nas decisões e escolhas administrativas,

além de ser participativo com as comunidades, proporcionando não só a organização e fluxo das ações de regularização sustentáveis nos Municípios, prevendo e alocando dotação orçamentária para sua execução (que pode ser realizada por etapas),³⁶ e assim também o efetivo conhecimento do déficit habitacional envolvido, deflagrando as ações para seu necessário enfrentamento.

A Lei n. 13.465/17 fez, parece-nos, uma opção radical de regularizar a cidade informal e, em muitos aspectos, possui duvidosa constitucionalidade. Até que uma solução seja dada pela nossa Corte Constitucional, concluímos que uma interpretação conforme a Constituição deve dirigir-se no sentido de compatibilizar o espírito e a letra da lei com a proteção de todos os direitos fundamentais envolvidos, especialmente a implementação do direito humano à moradia, tão combatido no sistema de garantias, enquanto componente do direito à cidade sustentável. Como direito humano, sua realização deve ser progressiva, exigindo do intérprete um esforço de ponderação no sentido de adotar a interpretação mais favorável à sua realização, combatendo-se também, fortemente, sua proteção insuficiente.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. ROLNIK, Raquel et al. In: *Regularização Fundiária sustentável. Conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf>.

AVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____; BARCELOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 17, n. 62, p. 83-125, out./dez. 2016

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Lei 6.766/79; Lei 10.257/01; Lei 11.977/09; Lei 13.465/17.

_____. *Decreto n. 591/92*. Pacto dos direitos econômicos, sociais e culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>.

BRASIL. Ministério Público. 2220/01.

³⁶ Art. 36. [...] §2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial. §3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

_____. *Resolução n. 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 17 de outubro de 2018*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/ptbr/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraisurbanos.pdf>.

_____. *STF – Supremo Tribunal Federal*. Ação Cautelar 4085/SP, Rel. Min Dias Toffoli; ARE 913304 AgR 2019, Rel. Min Edson Fachin; ADIs ns. 5771/DF, 5787/DF e 5883/DF, Rel. Min. Dias Toffoli.

_____. *STJ – Superior Tribunal de Justiça*. Recurso Especial n. 1992184/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, (2021); Recurso em MS n 53.789-MG (2017/0077247-9), Rel. Min Og Fernandes.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000.

CARDOSO, Adauto Luis. Assentamentos precários no Brasil: Discutindo conceitos, p. 29-52. In: Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários. *Estudos de caso brasileiros*, Ipea, 2016. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2020.

DIMOULIS, Dimitri. Elementos e problemas da dogmática dos direitos fundamentais. P.71-98. In: Jurisdição e Direitos Fundamentais. *Anuário 2004/2005*, v. I. Tomo II. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Ajuris. 2006.

FERNANDES, Edésio. *Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas RDDP-10*. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16050891.pdf>>.

FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 7(3), p. 340-353, set./dez., 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>>.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. *Direitos Fundamentais: limites e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. *Supremacia da Constituição e Controle de Constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista do Direito à Cidade*, ano 2017, v. 9. n. 2. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26883>>.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. 2. ed. Coimbra, 1988.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*. Coimbra Editora, 2003.

ONU. *Comentário Geral n. 4 do Comitê Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>.

_____. *Comentário Geral n. 7 do Comitê Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>.

_____. *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003. Full Report*. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>>.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo:USP, 2013.

SARLET, Ingo W. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2017.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adercio Leite (Coord.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

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