

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

ANDREI FERNANDES COSTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PRIVADAS OCUPADAS PARA
MORADIA: UMA ANÁLISE DO INTERESSE SOCIAL E DO DIREITO À MORADIA
EM ASSENTAMENTOS OCUPADOS**

CRICIÚMA

2016

ANDREI FERNANDES COSTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PRIVADAS OCUPADAS PARA
MORADIA: UMA ANÁLISE DO INTERESSE SOCIAL E DO DIREITO À MORADIA
EM ASSENTAMENTOS OCUPADOS**

Monografia de Conclusão de Curso,
apresentada para obtenção do grau de
graduação no curso de Direito da Universidade
do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof.Dr. Gustavo Silveira Borges.

CRICIÚMA

2016

ANDREI FERNANDES COSTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PRIVADAS OCUPADAS PARA
MORADIA: UMA ANÁLISE DO INTERESSE SOCIAL E DO DIREITO À MORADIA
EM ASSENTAMENTOS OCUPADOS**

Monografia de Conclusão de Curso
aprovada pela Banca Examinadora
para obtenção do Grau de graduação,
no Curso de Direito da Universidade
do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma, 23 de outubro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Gustavo Silveira Borges – Doutor - (UNESC)

Orientador

Prof. Fabrizio Guinzani - Especialista - (UNESC)

Prof. Geraldo Machado Cota Júnior – Especialista (UNESC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que sem ele nada disso seria possível, agradeço por me dar força nos momentos difíceis que passei durante o curso, e ao animo necessário para atingir mais este objetivo. Obrigada Deus, sem você nada disso seria possível.

Aos meus pais, por terem me educado e persistirem para que eu sempre alcance meus objetivos. Obrigado pai e mãe, sou hoje tudo o que aprendi com vocês. Minha irmã querida, Júlia Fernandes Costa que soube nos momentos certos motivar e trazer alegria nas horas difíceis. Obrigado por ser essa irmã especial. A minha noiva Tamires Lucietti por sua paciência, auxílio e compreensão com minhas faltas.

Agradeço à Universidade do Extremo Sul Catarinense, especialmente ao curso de Direito. Sem dúvida, várias foram as pessoas que me auxiliaram para chegar a este momento. Início os agradecimentos por aquele que me deu o suporte intelectual e acadêmico professor-orientador, Gustavo Silveira Borges, meu muito obrigado pela paciência e dedicação no decorrer deste trabalho. Aos professores do curso de Direito, em especial a Rosângela Del Moro, Alfredo Engelmann Filho, Jean Gilnei Custódio, João Carlos Medeiros Rodrigues Junior, Márcia Andréia Schutz Lirio Piazza, Mauricio da Cunha Savino Filo, Rodrigo Goldschmidt, Raquel de Souza Felício, Renise Terezinha Melilo Zaniboni, agradeço o conhecimento adquirido através de todos no decorrer do curso.

A minha família em geral pelas vezes que não estive presente por causa deste trabalho, mas sabia que no final seria recompensado todo o meu esforço e comemoraria com vocês esta etapa concluída da minha vida. Obrigada pela compreensão.

“A liberdade do homem na sociedade não deve estar edificada sob qualquer poder legislativo exceto aquele estabelecido por consentimento na comunidade civil; nem sob o domínio de qualquer vontade ou constrangimento por qualquer lei, salvo o que o legislativo decretar, de acordo com a confiança nele depositada.”.

John Locke

RESUMO

Esta pesquisa analisa os direitos fundamentais inerentes à propriedade, quais sejam os direitos à moradia e à propriedade, com efeitos nos projetos de regularização fundiária para áreas invadidas ou ocupadas por famílias que foram ou serão beneficiadas pela regularização de assentamentos onde vivem. Foi feito um estudo de caso para maior compreensão da aplicação da lei de regularização fundiária, na localidade denominada Núcleo Rio Doce, na cidade de Lebon Régis, no Estado de Santa Catarina. O trabalho foi dividido em três capítulos, os dois primeiros capítulos consistiram em pesquisa bibliográfica sendo no primeiro capítulo discutido o direito à propriedade e suas margens à aplicação na regularização fundiária e, no segundo capítulo o direito à moradia e a função social da propriedade para pessoas que vivem em loteamentos irregulares. O terceiro capítulo é o resultado da pesquisa feita na localidade do Núcleo Rio Doce, em que foram extraídos dados e testemunhos do projeto de regularização fundiária, desde a criação do projeto até sua final execução. Os resultados da pesquisa de campo confirmaram de maneira positiva a aplicação da regularização fundiária, como também mostraram diversos fatores negativos durante a execução do projeto. A conclusão da pesquisa revelou o aprendizado de diversas formas tanto para o ente público bem como para os futuros projetos de regularização fundiária.

Palavras-chave: Direito a moradia. Direito a propriedade, Função Social. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

This research analyzes the fundamental rights of ownership, which is the right to housing and property, with effects on land regularization projects to areas invaded or occupied by families that have been or will benefit from the regularization of settlements where they live. It was chosen as a case study to better understand the application of land regularization law to place called Core Rio Doce in the city of Lebon Regis in the state of Santa Catarina. The work was divided into three main chapters, the first two chapters consisted of literature where the first chapter and discussed the right to property and its banks the application in land tenure and the second chapter the right to housing and the social function of property people living in squatter settlements. The third chapter and the result of the survey in the locality Core Rio Doce, where they were extracted data and testimonies of land regularization project, from project creation to its final execution. Field survey results confirmed positively the implementation of land tenure, but also showed several negative factors during project execution. The conclusion of the survey found learning in different ways for both the public entity as well as for future land regularization projects.

Keywords: Right to housing. Right property, Social Function. Land regularization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do município beneficiado pelo projeto	36
Figura 2 – Localização do bairro Núcleo Rio Doce	37
Figura 3 – Casa consolidada dentro do Núcleo Rio Doce	39
Figura 4 – Casa consolidada dentro do Núcleo Rio Doce	39
Figura 5 – A famílias de Laudir Vieira, uma das 535 famílias beneficiadas com o projeto	40

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. O DIREITO À PROPRIEDADE COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	4
2.1 HISTÓRICO DO DIREITO A PROPRIEDADE E DA GARANTIA CONSTITUCIONAL.....	6
2.2 CONCEITO SOBRE DIREITO À PROPRIEDADE	9
2.3 AS PRINCIPAIS FACULDADES DO PROPRIETÁRIO.....	11
2.3.1 Os meios do proprietário de reaver a propriedade	13
2.3.2 As ramificações e possibilidades do entendimento ao art. 1228 do Código Civil	16
3. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO GARANTIA PARA A APLICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	17
3.1 HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA E DA FUNÇÃO SOCIAL À MORADIA.....	19
3.2 O CONCEITO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO SOBRE O DIREITO À MORADIA.....	24
3.3 LEGISLAÇÃO SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	26
3.3.1 As zonas especiais de interesse social	28
3.3.2 Usucapião urbano no âmbito da regularização fundiária.....	29
3.3.3 Lei 11.977/2009 Programa minha casa, minha vida	30
3.4 EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E PROPRIEDADE, NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DO PROGRAMA LAR LEGAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA, O CUMPRIMENTO DOS DEVERES DO PODER PÚBLICO.	32
4. ESTUDO DE CASO DO PROCESSO N. 0800070-17.2013.8.24.0088 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE LEBON RÉGIS EM SANTA CATARINA NO LOTEAMENTO DENOMINADO NÚCLEO RIO DOCE.....	34
4.1 A METODOLOGIA EMPREENDIDA NO PRESENTE ESTUDO DE CASO.....	35

4.2 AS CARACTERÍSTICAS ENCONTRADAS NO PROJETO NÚCLEO RIO DOCE	36
4.2.1 Problemas e aspectos relevantes no estudo do caso no decorrer do projeto de regularização fundiária	41
4.3 EFETIVAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO NÚCLEO RIO DOCE	42
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA DO NUCLEO RIO DOCE.....	50
4.4.1 Comentários acerca dos processos de regularização fundiária existentes no estado de Santa Catarina.....	50
5. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54
ANEXO I - SENTENÇA DOS AUTOS Nº 0800070-17.2013.8.24.0088	
ANEXO II - ESTUDO SOCIO-AMBIENTAL DO NÚCLEO RIO DOCE	

1. INTRODUÇÃO

Por diversos motivos e de diversas maneiras as pessoas há anos vem migrando do campo para os centros metropolitanos, um dos principais motivos é a busca por uma qualidade de vida melhor, saem em busca da assistência do estado por saúde, educação e infra-estrutura, pois aonde viviam não tinham estas opções ou a própria assistência do Estado não chegavam em suas residências porque moravam muito afastadas das cidades. Os fatos podem variar bastante, nos dias atuais está sendo mais comum a fuga de guerras ou conflitos, onde as pessoas viajam as vezes através de países para buscar uma vida melhor.

Os migrantes buscam melhor qualidade de vida, buscam os direitos básicos humanos, direito à moradia, a propriedade, a educação, a saúde, e inclusão social, ao se depararem com as dificuldades encontradas nos municípios onde residem, migram em busca desses direitos, com isso ocorre a migração para os grandes centros.

Por outro lado, as cidades metropolitanas que recebem aos milhares essas pessoas, não estão na maioria das vezes, preparadas para receber esse crescimento desordenado de pessoas em busca das necessidades aqui já comentadas. Não há infraestrutura municipal, como regra não estando apta a receber em tão pouco tempo esse número exorbitante de pessoas em busca de suas necessidades.

Com as dificuldades encontradas estas famílias buscam abrigo em assentamentos, onde se deparam com pessoas que passaram pela mesma situação, se deparam com as dificuldades do município em assistir tantas pessoas, os serviços básicos não são suficientes para atender todos. É cada vez mais crescente o número de famílias que se aglomeram nesses assentamentos, as vagas e as oportunidades de emprego se tornam escassas e com isso a violência e atos ilegais se tornam presentes nesses locais.

Esses assentamentos começam a virar um aglomerado de casas, onde não se tem mais espaço, começam a se criar as favelas, áreas ambientais são invadidas, margem de rios e córregos, assentamentos em morros são os mais visíveis.

As áreas irregulares após anos de crescente e continua da chamada migração campo-cidade (MEIRELLES, 1997), ainda não recebem a atenção devida dos governos a esses locais, os deixando isolados dos serviços públicos e da assistencialidade governamental.

Fica cada vez mais acentuado, ao passar dos anos, a realidade que as cidades não conseguem fornecer os serviços básicos a todos estes migrantes.

No Brasil, o Governo Federal trouxe a regularização fundiária, destinada a regularizar essas áreas ocupadas ou invadidas, trazendo junto com a lei diversas ações sociais, ambientais e urbanísticas, para a inclusão dessas pessoas em programas subsidiados pelo governo e trazendo uma urbanização a essas localidades, com a decretação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 a regularização passou a ter mais eficiência e ser tratado como fundamental a esses locais.

Os direitos à moradia e a propriedade começaram a ser garantidos a essas famílias com a aplicação da regularização fundiária, trazendo a segurança com a escritura pública dos seus lotes, trazendo a segurança sempre desejada a essas famílias, problemas de anos passaram a ser resolvidos, trazendo a inclusão social a essas famílias.

No estado de Santa Catarina o problema não se encontra nas mesmas condições do estado de São Paulo na época de 1990 (BRANT, 1989, por exemplo, devido a sua grande proporção, mas ainda assim existem assentamentos ou loteamentos irregulares carentes da aplicação da lei.

Com isso foi criado em 2012 o programa Lar Legal pela resolução 11/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), para efetivar a aplicação da regularização fundiária no estado.

O presente estudo tem o objetivo de analisar os direitos dos moradores das áreas ocupadas e de loteamentos irregulares, como direito à moradia e a propriedade, analisar os efeitos causados nas vidas das famílias após a regularização fundiária, como também analisar a aplicação da regularização fundiária no estado, sendo o programa Lar Legal recente pois foi criado em 2012.

Cada vez mais esses assentamentos se tornam áreas próprias para as pessoas residirem, e com isso se levanta a seguinte questão, essas áreas privadas que são invadidas para fins de moradia estão sujeitas a regularização fundiária em virtude do interesse social?

Por isso, este trabalho traz algumas hipóteses do que pode acontecer as famílias que são beneficiadas pelo programa com as escrituras públicas de suas terras. Os benefícios e oportunidades trazidas a essas famílias após a titulação, como por exemplo, a busca por um financiamento bancário, como também a inclusão em programas assistenciais.

E para analisar mais precisamente os efeitos que acompanham os projetos de regularização fundiária, é apresentado um estudo de caso em um assentamento beneficiado pela regularização fundiária, apresentando todas as características, análises e experiências extraídas do presente estudo, para assim contribuir também as novas aplicações e projetos de regularização fundiária no futuro, visto que o presente assunto ainda é considerado novo e sem muita aplicação efetiva no estado.

2. O DIREITO À PROPRIEDADE COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito a propriedade é uma garantia constitucional assegurada pela Constituição Federal de 1988. Como presente no artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

XXII - É garantido o direito de propriedade;

O direito à propriedade engloba um conjunto de poderes, deveres e funções ao proprietário de tal propriedade, este proprietário que tem as vantagens e prerrogativas sobre a propriedade, ou seja, o usar, gozar e dispor da propriedade, saber e direcionar quais funções dar a esta propriedade sempre respeitando o interesse público ou até mesmo privado pelos princípios do bem comum.

Em seu art. 1.228 o Código Civil elenca alguns poderes que são inerentes a quem possui tal propriedade, mas não únicos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Esta pode ser uma definição do direito à propriedade, visto que se tem um artigo elencando tais poderes inerentes a quem possua alguma propriedade, mas a definição do direito à propriedade é mais amplo não se assegura apenas a lei positivada, existem doutrinas, jurisprudências e até mesmo leis esparsas que possam trazer alguma definição ou elenque algo relacionado à propriedade.

Sobre a amplitude jurisdicional da propriedade, expõe Luciano de Camargo Penteado:

As normas jurídicas, como não poderiam deixar de ser, não são imunes a este universo de constelação e confusão semântica. O sentido em que a palavra propriedade aparece no CF 5.º *caput* da Constituição é precisamente este: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes nos país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”. Garante-se ali o direito à propriedade, isto é o direito de ter titulação. Este se projeta para além de situações jurídicas meramente patrimoniais, abarcando também todas aquelas que tenham por objeto outros bens, desde os da personalidade (exatamente aqueles que seriam os essenciais), quer em perspectiva individual (vida, liberdade interna), quer em sua projeção social (igualdade, liberdade em perspectiva de externalização à segurança). Os bens ou interesses ditos difusos, embora estejam para além da titulação subjetiva tradicional, incorporam-se também na esfera jurídica de maneira que se pode dizer que um sujeito é titular de direito ao meio ambiente e este se garante constitucionalmente no referido dispositivo também para a pessoa (2012, p. 155).

As medidas restritivas ao direito à propriedade, impostas pelo Estado em prol da supremacia do interesse público, vêm diminuindo o exercício desse direito; de modo que os princípios gerais de direito, como o da igualdade das propriedades e o da repressão ao abuso do direito, foram sendo aplicados tão amplamente, que o domínio passou a encontrar neles restrições cada vez mais fortes, acarretando o seu enfraquecimento interno e a consolidação da política de intervenção estatal (DINIZ, 2002).

É evidente que o absolutismo da lei e do direito à propriedade foi moldado ao passar dos anos, mas no mesmo sentido e para enfatizar de uma maneira ainda mais esclarecedora, expõe René Savatier:

O proprietário não é mais o único homem tendo direitos absolutos sobre seu bem, com poderes de destruí-lo e de deixá-lo inativo. Há hoje na maior parte dos países, e notadamente na França, uma série de leis que obrigam o proprietário a consagrar a sua propriedade ao interesse geral; que lhe impedem de destruí-la em certos casos; ou mesmo de modificá-la; que o proíbem, muitas vezes, de vendê-la e dispor dela livremente; que o obrigam a torná-la útil; que o tornam, enfim, responsável pelos danos causados por seus bens. O proprietário aparece, assim, mesmo tanto quanto o indivíduo no interior do direito civil, como encarregado de um serviço público (1950, p. 13).

Deste modo é evidente que o direito a propriedade só é totalmente assegurada e protegida ao seu proprietário individual quando este respeitar as normas e sua propriedade servir aos interesses sociais.

2.1 HISTÓRICO DO DIREITO A PROPRIEDADE E DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DESTE DIREITO

O direito à propriedade é uma garantia constitucional assim, tal direito traz consigo um rol de garantias e um histórico de como foi formada esta garantia no decorrer da história, pode-se dizer que a propriedade vem de uma manifestação de vontade da humanidade visto que desde os primórdios sempre houve discussões e até guerras por pedaços de terra (COSTA, 1977).

Comenta sobre este histórico do direito à propriedade Gustavo Leipnitz Ene:

Grécia Antiga admitia a propriedade privada com mais consolidação por meados do século VII A.C. A posse sobre as coisas é o fato mais marcante da época, a formação deste conceito era baseado naquilo que se tinha como legitimamente detido por alguém, pode-se identificar como apossado por alguém algo que o ordenamento usa atualmente identificado como os direitos possessórios, mas era uma posse sem qualquer título. Ocorre uma situação diferente das comuns com o direito possessório da Grécia, pois a pessoa que detinha um bem e possuía a posse dele tinha que dividir os resultados da colheita de sua propriedade com os outros cidadãos da localidade, mesmo a propriedade sendo sua com características próprias e específicas inerentes ao proprietário. Ainda estavam subjugados os valores e direito de individualidade na Grécia, mas já podia se notar que ali surgiam as primeiras noções de posse e produção (2007, p.125).

Em Roma o individualismo mostrava-se como um conceito de propriedade, como discorre Gustavo Leipnitz Ene:

Para os romanos, cada instituto desses era privado, porque ligados entre si, a partir da família. Não há divisão de frutos, pois a família era possuidora deles, como benção divina. Com a Constituição de Caracala, de 212 d.C., todos os habitantes do Império Romano passam a gozar da cidadania romana. Com Diocleciano, em 292, cessa a imunidade dos fundos itálicos, o que acarreta um profundo golpe nas especulações financeiras da nobreza de então, fazendo

com que contribuam para o Estado/Governo. Nesse mesmo período, retira-se da família tradicional romana a sua competência e relevância política, fortalecendo a função reguladora do Estado, o que reduz o direito de propriedade a uma expressão basicamente econômica (2007, p.125).

Na Idade Média, após a miscigenação romano-bárbara¹, surgiram os Estados em forma de feudalismo que tinha a posse de propriedade como relevância de poder, quem detinha mais propriedades, ou seja, mais “terras” tinham mais poder sobre os vassalos que eram os que poderiam explorar as terras cedidas pelos senhorios como bem quisessem em troca de uma contraprestação ou pode-se denominar de imposto sobre as terras exploradas pelos vassalos.² (ENE, 2007, p.127).

Ainda sobre o assunto, Elaine Adelina Pagani (2009) ressalta que a Idade Média elaborou um conceito novo e próprio de propriedade, algo totalmente inverso dos gregos e romanistas, pois trouxe uma titulação a quem possui as terras, titulação esta que tinham uma importância ou até densidade diferente uma da outra mesmo se mantendo paralelas umas as outras, como no caso dos senhorios e vassalos aqui explicados.

A valorização das terras por quem as possuía e a dependência de quem dependia delas para viver, mas era apenas cedida pelo senhorio, criou um poder político.

As propriedades das terras estavam identificadas como uma soberania que os proprietários das terras tinham sobre os vassalos, soberania e propriedade eram identificadas e andavam juntas visto que quem detinha o poder das terras obtinha um cunho político a cima das pessoas que lhe eram

¹ Em razão das invasões bárbaras, germânicos e romanos entraram em contato com diferentes civilizações. A partir daí surgiram algumas formas inovadoras de propriedade no medievo, através das já existentes, que tinham o feudalismo como sistema de propriedade e como forma de regulá-la (Gustavo Leiphitz Ene 2007, p.126).

². Neste sentido, destaca-se o ensinamento de Orlando Gomes que diz: “A propriedade *medieval* caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário. Sobre o mesmo bem há concorrência de proprietários. A dissociação revela-se através do binômio *domínio eminente + domínio útil*. O titular do primeiro concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas. Quem tem o domínio útil perpetuamente, embora suporte encargos, possui, em verdade, uma propriedade paralela.” (GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 19. ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 115.)

cedidos terras, pois era distinto o poder e o domínio direto da propriedade que o senhor feudal possuía, e o domínio útil que o vassalo detinha que era apenas para sua subsistência e para gerar lucros e serviços aos senhorios (2009, p. 36). Neste sentido vale destacar uma passagem da obra de Elaine Adelina Pagani:

Neste contexto social as relações giravam em torno da propriedade e o bem comum era ditado pelo clero e pela nobreza. Na Idade Média, ao tempo do absolutismo onde tudo pertencia ao soberano absoluto, a jurisdição da propriedade pode ser trazida pela Carta Magna, na qual constava que os feudos constituíam a propriedade de terra e os demais bens eram tratados como posse (2009, p. 36).

Esta organização de senhorios e vassalos não perpetuou para sempre, os cleros e o nobres recebiam terras do Estado, pelo chamado direito divino³, e nesse ponto histórico já se começa a observar o Estado tendo mais atividade neste meio de distribuição de terras, pois o Estado cedia as terras aos nobres e estes cediam aos que cultivavam e moravam nestas terras, uma forma de iniciar uma política, porque com isto estas pessoas não ficavam dependentes dos nobres como no feudalismo, mas tinham uma gratidão por eles terem cedido a terra a eles. Posteriormente, próximo do início do Século XVI, a burguesia começa a tomar conta deste mercado de terras, ora comprando dos nobres, ora vendendo aos mesmos, instituíram até o aluguel de terras.

Pode-se observar uma pequena passagem na escrita do autor Gustavo Leiphitz Ene sobre as mudanças ocorridas neste período e o que

³ As chamadas doutrinas teocráticas, ou teorias do direito divino ensinam que todo o poder vem de Deus; mas, na grande variedade que apresentam sobre os demais pontos, é possível dividi-las em dois grandes grupos: *teorias do direito divino sobrenatural* e *teorias do direito divino providencial*. A teoria do direito divino sobrenatural ensina que, sendo Deus a causa primeira de todas as coisas, é também nele que reside a origem do poder. A doutrina tradicional da Igreja católica foi a de Santo Tomás, exposta da *Suma teológica*, E sustentada pelos teólogos Belarmino e Suárez. Santo Tomás distingue no poder três elementos: o princípio, o modo e o uso. O princípio do poder reside em Deus, o poder político vem de Deus, criador de todas as coisas. Mas o modo e o uso do poder vêm dos homens, e a fonte humana da soberania é o povo. “Compete a toda a multidão, ou a alguém em seu nome, ordenar o bem comum”. A teoria do direito divino providencial, cujos mais ilustres interpretes modernamente foram De Maistre e Bonald, ensinava que Deus não intervém diretamente para indicar a pessoa que deve exercer o poder, mais indiretamente, pela direção providencial dos acontecimentos humanos. É pois uma doutrina semelhante à de Santo Tomás. (AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. 455 f.)

começaram a ocasionar aos nobres, aos pobres e principalmente o impacto social que causou nas cidades que já estavam bem constituídas neste período:

Em fins do século XVI, isso faz com que as camadas produtoras, vivendo nas cidades, idolatram os bens, mas perdendo o meio de produção, que ainda é a terra, proponham mudanças de uma maneira tal, que tudo se transforma com a influência da nova filosofia burguesa. O resultado será a Revolução Francesa pela liberdade, igualdade e fraternidade. A Revolução Francesa de à propriedade o status de pilar estrutural da sociedade. De poder, a propriedade passou a ser considerada um direito inerente à natureza humana, consagrado no artigo 17 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. A propriedade assim concebida, um direito natural, inaliável e imprescritível, livre de quaisquer ônus e encargos, foi confirmada no Código Frances de 1804, o Código de Napoleão, que serviu de inspiração para varias outras legislações civis ocidentais no século XIX e inicio do século XX (2007, p.129).

Com esta nova determinação de prioridade para as pessoas, em que a propriedade agora era o que fazia girar a economia e a sociedade, fica claro o direito à propriedade e a sua importância, tanto que após esse período começaram os envios de colonos para o chamado Novo Mundo, confirmando a sua importância.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão institucionalizou a propriedade como um direito inerente à natureza humana, sendo indispensável para a manutenção da qualidade e dignidade de vida, e neste ponto já se pode trazer o mesmo entendimento para a Constituição de 1988 que tem os mesmos preceitos sobre a propriedade e os direitos que ela traz ao Homem.

2.2. CONCEITO SOBRE DIREITO À PROPRIEDADE

O instituto do direito à propriedade prevê diversas faculdades ao proprietário, as mais conhecidas estão elencadas no disposto do artigo 1.228 do Código Civil, quais sejam, usar, gozar, dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Nas palavras de Marcos Alcino de Azevedo Torres, sobre o Código Civil e as garantias e atribuições da propriedade:

O novo Código Civil deu sua contribuição às exigências de adequação do direito de propriedade às suas novas dimensões (art. 1228), mas ainda mostrou certa timidez, talvez resultado da preocupação do que pudesse advir de uma afirmação muito clara a respeito da alteração de seu conteúdo pela presença do elemento social. Mas não deixou de dizer que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. Até mesmo a procedência do aspecto econômico em relação ao aspecto social pode suscitar dúvidas, considerando que o aspecto econômico, o elemento interno como se vê, é o que, de regra, na maioria das vezes, leva o indivíduo a acumular propriedades, embora não se ignore que a utilização individual da propriedade é o principal aspecto econômico da propriedade, seja ele de bens de consumo seja ele de bens de produção, conforme a disponibilidade do sujeito, ou a abundância de bens passíveis de apropriação (2010, p. 116).

Entende a ampla doutrina que o Código Civil poderia ter elencado de forma mais minuciosa as diversas funções inerentes à propriedade e ao indivíduo que a tenha por direito.

Vale ressaltar e, aqui deixar uma opinião própria, de que a propriedade vem por diversos anos e diversas épocas se transformando, ora com feudalismo, ora com o chamado poder divino e muito alterada na Idade Média com os burgueses e a colonização para o Novo Mundo, como pode se cobrar que o Código Civil fosse tão taxativo as funções da propriedade, as funções são inúmeras e seguem em constantes mudanças, atualizações e descobertas, como denota Caio Mário:

Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, envolve sempre, modificam-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. Nem se pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se reflete em nosso Código, é a determinação de sua realidade sociológica, pois que aos nossos olhos e sem que alguém possa impedi-lo, ela está passando por transformações tão substanciais quantas aquelas que caracterizaram a criação da propriedade individual, ou que a inspiraram a sua concepção feudal (1997, p. 64).

Com relação a está constante mudança das garantias e do direito da propriedade, Marcos Alcino de Azevedo Torres discorre sobre o assunto:

Não se sabe até onde se vai, mas aquelas instituições que, a prática do comércio jurídico, demonstraram não despertar mais interesse nos indivíduos, mesmo que sobrevivam por longos anos e, por vezes, até séculos, acabam sendo eliminadas, ainda que não totalmente, pois o passado é algo que deve ser respeitado como regra nas relações jurídicas. Cita-se como exemplo a abolição recente do instituto da enfiteuse⁴, na esfera do direito privado. Outros, que adormecidos estavam, por vislumbrar uma utilidade social visando ao bem-estar do homem, ressurgem como ocorreu com o direito de superfície, com a expectativa de propiciar maior utilidade ao bem imóvel, urbano ou rural.

Deste modo se denomina um conceito sobre a propriedade, que cada vez mais se mostra em constante transformação dos direitos e garantias inerentes a propriedade e ao proprietário.

2.3. AS PRINCIPAIS FACULDADES DO PROPRIETÁRIO

O preceito usar, gozar e dispor vem do artigo 1,228 do Código Civil Brasileiro, no qual são elencadas algumas faculdades que o proprietário dos bens pode exercer. As alternativas do usar, gozar e dispor ao proprietário são inúmeras, os direitos do proprietário e as evoluções históricas da propriedade como anteriormente apresentado demonstram que esses direitos estão constantemente em mudanças.

Mas foca-se no que foi proporcionado pelo ordenamento e que sabe-se que está taxativamente nas atribuições do proprietário, o usar, gozar e dispor da propriedade, neste sentido vale ser colocado o entendimento do doutrinador Eduardo Fernandez:

⁴ É um direito real sobre coisa alheia pelo qual o enfiteuta (quem pratica a enfiteuse) possui a posse direta da coisa, podendo usá-la de forma completa, bem como aliená-la e transmiti-la por herança. Nos termos do Código Civil de 1916, dá-se a enfiteuse "quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável". O Código Civil de 2002 não permite a aplicação de enfiteuse, as já existentes deverão seguir as disposições do antigo código até sua extinção. (GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas. v. V, São Paulo: Editora Saraiva, 2007.)

A propriedade privada é o direito que assegura ao seu titular uma série de poderes, sendo que seu conteúdo constitui objeto de estudo pelo Direito Civil. Ela compreende, na sua formulação clássica, os poderes de usar, gozar e dispor de uma coisa, a princípio de modo absoluto, exercidos ilimitadamente, dado que desta forma colidiram com direitos como interesses coletivos, que podem limitá-la a cuja tutela cabe ao constituinte da trama de relações socioeconômicas no processo de produção capitalista, deva ela mesma exercer sua função social. No Brasil, esta noção somente tornou-se plena com a Constituição de 1988, que definiu a função social da propriedade (2007, p. 74).

Os poderes do usar, gozar e dispor, como ora comentado por Eduardo Fernandez eram exercidos ilimitadamente, entretanto o exercício ilimitado desses poderes começaram a interferir em outras garantias e direitos como os interesses coletivos e a função social.

O direito à propriedade é uma garantia constitucional, contudo no ordenamento brasileiro encontra-se algumas vezes direitos que se colidem, como os poderes do detentor da propriedade que estão limitados por ter que cumprir a função social da propriedade, o que entende-se como função social da propriedade, Eduardo Fernandez é claro ao colocar esta situação:

No que tange ao direito de propriedade, a CF/88, ao incorporar definitivamente a Teoria da Função Social da Propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais, em seu artigo 5.º, inciso XXIII, trouxe importantes modificações ao conteúdo do direito de propriedade, que não pode mais ser entendido na acepção restrita do artigo 524 do Código Civil. Apesar da discussão a respeito da aplicabilidade dos dois institutos normativos, todos que a compartilham admitem a Constituição Federal como norma a ser seguida, seja como sistema de princípios normativos, seja como norma hierárquica superior. A Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de função social da propriedade, atribuindo tal função, também, à propriedade urbana, conforme artigo 182, parágrafo 2º. Os princípios e garantias fundamentais inscritos no artigo 5º, inciso XXIII e artigo 170, inciso III, vieram consolidar a função social da propriedade como um princípio geral da ordem econômica e financeira brasileira. O artigo 184, caput, atribui o instituto da desapropriação por interesse social da propriedade rural que não esteja cumprindo com sua função social, para fins de reforma agrária. Já o artigo 186 aponta quais os requisitos da função social da propriedade, a fim de estabelecer a justiça social (2007, p. 82-83).

Mesmo tendo que produzir uma função social, a propriedade é um direito real do proprietário, sendo que este dispõe dos instrumentos que desejar para melhor usufruir do seu bem, como ensina Gustavo Kloh Muller Neves:

De qualquer sorte, todo direito subjetivo que consistir, em uma dada ordem, no direito mais amplo que se dá a um titular sobre uma coisa, será esta a propriedade, pois é esta a função que ocupa a de ser meio de exercício de poder econômico e de atribuição de titularidades. Considera-se também importante referir outro aspecto: o titular da propriedade possui, em relação à coisa, um poder interno e outro externo; interfere no destino da coisa, e impede que terceiros o façam, ou só o façam de acordo com seus desígnios. Portanto, a distribuição das titularidades e da riqueza efetivamente passa pela normatização da propriedade na sociedade (2016, p. 11).

Fica claro que os poderes de usar, gozar e dispor é inerente apenas ao proprietário, entretanto deve ser exercida a função social da propriedade para com a sociedade, não excedendo os limites do usar, gozar e dispor, como se nada ou ninguém pudesse regular tais direitos do proprietário. O proprietário no exercício destes poderes tem que respeitar os interesses coletivos e suas ações não podem prejudicar terceiros, exercendo assim a função social da propriedade.

2.3.1 Os meios do proprietário de reaver a propriedade

Muitos são os casos nos quais o proprietário se vê em risco iminente de sua propriedade ser tomada por invasões ou por posseiros. As invasões são frequentes em áreas de maior proporção de terras, como áreas para plantações e cultivos, nota-se que esta propriedade está cumprindo o seu papel na sociedade está efetuando sua função social, visto que o plantio gira uma boa parte de nossa economia brasileira, o proprietário está em observância aos direitos inerentes a ele, mas mesmo assim ocorrem as invasões.

O proprietário tem seu direito fundamental à propriedade em pleno exercício, estando em conformidade com a legislação, é a chamada função social, neste sentido denota Eduardo Fernandez:

No Estado Democrático de Direito previsto na Constituição de 1988, a propriedade privada – inclusive e especialmente de terras – é um direito fundamental, direito que não pode ser rebaixado nem mesmo por Emenda à Constituição, e que por isso é chamado de “cláusula pétrea”. É verdade que esse direito deve ser exercido conforme sua “função social”. Função social que não quer dizer distribuição de renda ou algo do gênero. O direito à propriedade rural é exercido desde que a propriedade tenha a destinação econômica que lhe é própria, que ela atenda, por assim dizer, à sua vocação econômica natural. Este é o conceito geral de função social, unanimemente reconhecido em todos os sistemas jurídicos, que o utilizem como limite natural aos direitos de propriedade. É por isso que o principal critério para a definição dos imóveis passíveis de inclusão em programas oficiais de reforma agrária é a improdutividade do imóvel (2007, p. 83).

Assim não restam dúvidas de que o proprietário tem o seu direito resguardado pelo ordenamento, o próprio artigo 1.228 do Código Civil prevê “o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Os meios de perda da propriedade estão elencados no artigo 1.275 do Código Civil:

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:
I - por alienação;
II - pela renúncia;
III - por abandono;
V - por perecimento da coisa;
V - por desapropriação. Parágrafo único.
Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Como se observa, são cinco as possibilidades para a perda da propriedade: por alienação que é por vontade do proprietário onde este transmite a outra pessoa os seus direitos à propriedade (seja por venda ou até por doação); pela renúncia, sendo que o titular declara expressamente que “abre mão” do seu bem para terceiro (se pode identificar esta alternativa nos casos de herança); a perda por abandono, que é o ato do proprietário em abandonar o seu bem voluntariamente (por exemplo, abandonar uma casa

antiga que esteja em área rural por um longo período de tempo). Como denota Luciano de Souza Godoy pode-se, pelas peculiaridades que o usucapião constitucional urbano apresenta denominá-lo como operador do princípio da função social da posse, a qual se remodela em função social e econômica da posse. Ao permitir a aquisição da propriedade a uma pessoa, com características específicas (não proprietário), mediante a posse com fins de moradia, em brevíssimo tempo, penaliza o proprietário inerte que abandona o imóvel e, dessa forma, penaliza-o por não dar o uso ao seu imóvel urbano (2006, p. 96).

O inciso IV do artigo 228 do Código Civil citado denomina a perda da propriedade por perecimento da coisa, este perecimento pode-se dar de duas maneiras uma de formar subjetiva à vontade do proprietário, que é quando o perecimento se dá por desastres naturais ou acidentes que fogem da sua vontade.

E a segunda maneira por vontade unilateral do proprietário quando este abandona o imóvel e o deixa perecer, tem-se por última alternativa a desapropriação da propriedade, que ocorre quando por necessidade pública o Estado utiliza-se do princípio do interesse público para promover o ato de desapropriação, tal princípio se encontra no artigo 5º da nossa Constituição de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Estes são os meios da perda da propriedade que estão elencados no ordenamento, todos eles ensejam ações que são pertinentes a cada meio, como por exemplo, o mais conhecido de todos que é a ação de usucapião.

2.3.2 As ramificações e possibilidades do entendimento ao art. 1228 do Código Civil

As possibilidades para se configurar o direito da propriedade são diversas, podendo até ocorrer casos onde não exista documentos adequados⁵ para comprovação da propriedade do bem, mas exerce os poderes elencados no artigo 1.228 do Código Civil e inerentes ao proprietário, como ocorre nas ações possessórias como explana Richard Pipes:

Propriedade refere-se ao direito do proprietário ou proprietários, formalmente reconhecidos por autoridade pública, tanto para explorar bens excluindo quaisquer outras pessoas como para dispor dos mesmos para venda e demais fins comerciais. O que distingue propriedade de mera posse transitória é que a propriedade é uma reivindicação que deverá ser reforçada pela sociedade, pelo Estado, pelos costumes, pelas convenções e pela lei (2001, p. 19).

O direito do proprietário está elencado no artigo citado acima como já comentado, mas tais direitos não são apenas ligados à terra, aos bens, que podem ser móveis, imóveis ou até imutáveis, como a propriedade intelectual ou a artística.

Várias são as ramificações do termo propriedade, ela não se enquadra apenas no sentido de propriedade imóvel ou de “terras” como alguns colocam, a propriedade vai muito além, sendo tudo aquilo que o proprietário possa usar, gozar e dispor.

⁵. Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia de empréstimos e participação em investimentos. (de Soto, Hernando. O Mistério do Capital. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 20.)

3. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO GARANTIA PARA A APLICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito à moradia é uma garantia constitucional das políticas sociais e urbanas dentro da Constituição para atender as bases familiares, dando certa dignidade para as famílias brasileiras⁶:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

O artigo 6 da Constituição dentro dos direitos sociais elenca a moradia como uma de suas bases sociais, mesmo não alcançando a todos, como apontado por Letícia Osório:

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurado constitucionalmente, no artigo 6º. Entretanto, 6,5 milhões de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna.

Pode-se dizer que o acesso à moradia é a base dos direitos sociais e até mesmo dos fundamentais (Letícia Osório, 2002), portanto o indivíduo deve estar morando em um lugar digno, com higiene e com saneamento, o indivíduo precisa de uma residência para fixar sua moradia, e assim consiga conviver em sociedade, deste modo será cumprido a função social da propriedade. A exclusão social é causado as famílias que não tem acesso a uma moradia digna.

⁶. É certo que isso não ocorre em todas as famílias, mas é uma garantia constitucional e é necessário cobrar que esta seja cumprida.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas **necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

O próprio artigo sétimo da Constituição traz como necessidade básica a moradia às famílias, elencando a moradia nos mesmos preceitos de saúde, educação e lazer, que são conhecidos como garantias fundamentais aos brasileiros pela Constituição.

Sendo assim, não terá como já comentado saúde, educação adequada, e uma qualidade de vida digna se não estiver a família dentro de uma moradia adequada para a conservação do bem estar familiar, pois a manutenção da saúde, educação, e convivência em sociedade, só se terá em conjunto com uma moradia adequada.

Pelos dispositivos mencionados acima e estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, resta presente que o constituinte brasileiro consolidou o direito do indivíduo à moradia.

A própria Constituição demonstra a importância da moradia ao indivíduo para o desenvolvimento próprio e do convívio familiar. Vale citar o posicionamento de Antônio de Pádua Ferraz Nogueira:

A casa, o abrigo da família, tem permanecido, em principio, como um verdadeiro santuário agregado a cada um de seus membros, especialmente na classe media urbana ou rural, de nosso país. Mas cumpre lembrar, ainda, que em nossa pátria, um grande numero de famílias de classes economicamente inferiores – em face do êxodo rural e das migrações oriundas de carências regionais – aglomeram-se nas grandes cidades, vivendo em barracos de favelas, quartos de cortiço e até mesmo debaixo de viadutos e pontilhões, embora todas permaneçam sonhando com a verdadeira 'casa própria' (1993, p. 08).

O nobre autor apresenta um pouco da realidade existente em nosso país, essa realidade se encontra em diversos lugares de nossos estados, com a busca incessante para a obtenção de moradia, muitas pessoas invadiram

áreas, se apossaram de terras de terceiros, se assentaram em áreas de riscos como morros e encostas, na tentativa de alcançar a sua moradia própria.

Essa situação que se depara vem de muito tempo com a chamada migração campo-cidade, esta situação se estendeu por diversos anos e por diversos motivos como demonstra Letícia Osorio:

O processo migratório campo-cidade ocorreu principalmente por pressões negativas e expulsadoras do campo, como a política de desenvolvimento agrícola e a concentração da propriedade da terra na mão de poucos proprietários privados (latifúndio) 5. Soma-se a isso a improdutividade da terra: cerca de 166 milhões de hectares são latifúndios improdutivos, os quais ocupam 60% da área total. O desenvolvimento agrícola implantado no Brasil sempre privilegiou as oligarquias rurais e o capital industrial, comercial e financeiro que a ela se aliou.

A falta de poder monetário e de estrutura destas famílias que faziam o processo migratório campo-cidade fazia com que os mesmos se assentassem nas periferias das cidades, e o processo industrial e comercial das grandes cidades só ajudou nesta questão, o direcionamento das verbas estatais para os grandes centros só aumentavam a discricionariedade que eram tratadas estas pessoas, onde cada vez mais o Estado tampava os olhos para o problema que aumentava a cada ano, milhares de pessoas, fizeram esta migração em busca de uma vida melhor, e ao serem recebidas por essas condições, não tinham muito que fazer a não ser aceitar sua condição, porque a maioria destas famílias usavam todo o seu poder monetário para migrar do campo (Mingione, 1999).

3.1. HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA E DA FUNÇÃO SOCIAL À MORADIA

Como já mencionado o direito à moradia é uma garantia Constitucional, contudo é sabido que o direito positivado brasileiro adere aos direitos e garantias do Direito Internacional, podendo os cidadãos brasileiros recorrer diretamente aos organismos internacionais, requerendo o devido

cumprimento dos direitos humanos, como a moradia que é reconhecida como um direito humano pelo direito internacional, como comenta Letícia Osório:

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais constituem-se pretensão dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado, os quais são reconhecidos pelas Constituições democráticas modernas e integram a legislação positiva de grande parte dos Estados contemporâneos. Entretanto, a positivação destes direitos não tem significado sua efetivação e concretização para as pessoas que habitam os países em desenvolvimento. O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Os mais antigos preceitos do direito internacional trazem o direito à moradia como essencial para a dignidade humana do indivíduo, a mobilização social nos anos 90, por melhorias nos assentamentos, periferias e demais aglomerados de casas, constituiu no Brasil com a função social da moradia norteada por preceitos constitucionais e dos direitos humanos, este movimento veio com a instituição pela Constituição de 1988 do usucapião urbano para fins de moradia.

Presente no artigo 183 na Constituição de 1988:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por 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 a ambos, independentemente do estado civil.

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

Este artigo foi regulamentado pela Lei Federal do Estatuto da Cidade trazido pela Medida Provisória n 2.220 de 2001, com o objetivo do desenvolvimento urbano, as diretrizes de trabalho do Estatuto da Cidade são a Justiça, Democracia e Sustentabilidade. O intuito de aplicar a função social dessas moradias e da propriedade foi trazido pelo Estatuto.

A função social das propriedades começou a ser mais fiscalizado e cobrado pelos órgãos públicos, tanto que um dos preceitos do usucapião urbano e o de a propriedade estar sendo passada para o posseiro por ter sido perdido a sua função social perante a sociedade pelo abandono e pela não devida utilização da propriedade.

Alguns são os instrumentos utilizados para o cumprimento dessas determinações, como denota Letícia Osorio:

O Estatuto define os instrumentos que o poder público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades:

- Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade - plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- Instrumentos de regularização fundiária³⁵ - usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social;
- Instrumentos de gestão democrática da cidade - conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

Ainda acerca das diretrizes de criação do Estatuto da Cidade, comento Leal:

(...) não é uma criação meramente material, de cimento, ferro e asfalto, mas uma expressão da civilização que abarca desde os aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural que os centros adensados e de recursos concentrados a propiciar. Assim, o problema da racionalização e organização dos espaços físicos e demográficos das cidades, bem como a própria concepção de propriedade urbana, merecem maior relevo e atenção dos poderes estatais, até porque, se tivermos alcance visual para perceber os problemas advindos do crescimento desmesurado das cidades, veremos que a urbanização acelerada causa impactos polivalentes, tais como: aumento da demanda de serviços públicos urbanos, elevação das aspirações, aumento dos custos dos serviços urbanos, proliferação de áreas de favelização, redução da renda per capita urbana, deterioração ecológica, aumento da vol.4, n.2, 2003 Direito e Democracia 389 taxa de desemprego, aumento da marginalidade social e agravamento da criminalidade. (1998, p.114)

O estatuto das cidades veio com o intuito de trazer uma organização as cidades, onde os municípios que não tinham uma regulamentação detalhada a cumprir, ou seja, um plano diretor. O estatuto trouxe o plano diretor que traça os deveres e as normas a serem cumpridas.

O plano diretor tem por sua base o direito da democracia, pois todos os cidadãos do município tem o direito de dar suas opiniões ou reclamações acerca do plano diretor nas chamadas audiências públicas que são feitas para debater o plano diretor dos municípios. Conforme expõe Mahfus:

Possibilitar a participação democrática dos atores sociais com a criação de espaços públicos que privilegiem o debate é de vital importância. Não se apregoa o fim da democracia. 390 Direito e Democracia vol.4, n.2, 2003 Cia representativa e a sua transformação em democracia direta, mas sim a utilização do município como foro privilegiado para uma simbiose entre a democracia participativa e a democracia formal. (2002, p. 82)

O direito de participação dos munícipes traz ao município depois de todas as audiências mais autonomia para promover a devida urbanização da cidade. E assim, “o avanço na condição jurídico-política do município oportuniza a este, ser um centro de irradiação de desenvolvimento regional” (Mahfus, 2002, p.80). E isso só aconteceu com o cumprimento do plano diretor que foi discutido democraticamente por todos.

O município também tem que dar o respaldo à função social, dando acesso a todos que moram na cidade aos serviços públicos que são indispensáveis a vida na cidade.

Se o poder público municipal efetivar mecanismos que possibilitem uma nova dinâmica de interlocução entre os cidadãos e os agentes públicos, combinando com isso a própria autonomia municipal, é certo que teremos uma expectativa bastante animadora de realização de políticas que contemplem a maioria dos cidadãos. (Mahfus, 2002, p.82-83)

Deste modo fica evidente que a função social não é apenas para a caracterização do direito à moradia ou à propriedade, e sim um conjunto de

direitos e sujeitos que são indispensáveis para o acontecimento desta função social, os poderes, legislativos, judiciários, os municípios e os cidadãos.

Todos esses sujeitos de direitos estão unidos pelo plano diretor que nada mais é do que o ponto de partida para a função social, no plano diretor se encontra todos os problemas, necessidades e possíveis soluções para a comunidade, o planejamento do futuro da cidade está no plano diretor ele será o responsável por aplicar a função social daquele certo município.

Como comentado anteriormente, o plano diretor traz à tona os problemas e as necessidades daquela determinada comunidade, é neste ponto que os entes que são responsáveis pela aplicação do plano diretor e conseqüentemente da função social, são inteiramente responsáveis por tentar de todas as formas possíveis resolverem os problemas, não vendam os olhos aos problemas que a eles foram expostos, trabalhar em conjunto para uma melhor solução.

Como bem colocado por Fernandes:

Somente uma compreensão mais ampla do papel do Direito no processo de urbanização poderia contribuir para a promoção das reformas urbana e jurídica há tanto esperadas, e tão necessário no Brasil, de tal forma que haja uma maior integração entre as ordens formal e informal, as cidades “legal” e “ilegal”. Da mesma forma, o conhecimento adequado da realidade urbana e a condição para a materialização plena do “direito à cidade”, é que é certamente um dos principais estágios no sentido da consolidação dos direitos da cidadania, políticos e socioeconômicos, no Brasil. (1998, p.11).

Ainda, no mesmo sentido explana Cremonese:

A Constituição Federal de 1988, no âmbito do desenvolvimento urbano, flexibilizou a ação executiva e legislativa quando comparada às Constituições anteriores. Assim, à União foi atribuída à competência de legislar, instituindo normas gerais de direito urbanístico, diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e desapropriação, além, são claro, das competências executivas previstas no art. 23, CF/88. Quanto aos Estados, foi dada a competência legislativa plena e suplementar, conforme o caso, para atender as peculiaridades em matéria de direito urbanístico, ou seja, a proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico, paisagístico e florestal; protegendo o meio ambiente e realizando um controle efetivo da poluição. (2003, p. 392)

A regulamentação do plano diretor e da função social, como visto, é uma função de todos os entes públicos e da sociedade, todos ligados pelo plano diretor dos municípios para a melhor construção da função social daquela determinada comunidade ou cidade.

3.2. O CONCEITO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO SOBRE O DIREITO À MORADIA

A Constituição de 1988 não traz o direito à moradia positivado em sua redação, entretanto diversos tratados e convenções internacionais elencam o direito à moradia e suas garantias.

Contudo a Constituição de 1988 no artigo 5 que trata dos direitos fundamentais, apresenta o direito à propriedade, mesmo não sendo feita uma menção expressa ao direito à moradia, se subentende-se que este direito esta no ordenamento, como demonstra Rui Geraldo Camargo Viana:

Sua função é a de fundamentar ou completar o sistema, constituindo a base do direito positivo ou orientando o intérprete no caso de insuficiência da lei ou do costume. Quando diretamente aplicáveis ou quando estabelecem normas cujo desenvolvimento regulará seu conteúdo, chamam-se princípios normativos. Tomando como referência a Constituição, podemos classificar os princípios em constitucionais e institucionais. Os primeiros são os princípios superiores, fundamentais, básicos, que dão sentido e unidade à própria Constituição. Os segundos dizem respeito aos institutos jurídicos comuns, regulados em leis ordinárias, como a propriedade, a família, o contrato, a sucessão, etc. (2000, p.546-547).

O mais claro exemplo é a instituição do usucapião urbano pela Constituição em que é reconhecido o direito à moradia para os indivíduos que se encontram em periferias, assentamentos ou áreas invadidas. Conforme comenta Regina Pontes:

Com o anúncio do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, a posse e a propriedade, a urbanização e o meio ambiente, temas sobrepostos e controvertidos, restaram evidenciados. O passo empreendido para compreender a apropriação de bens em suas

respectivas condições avançou no sentido de permitir a valorização possessória, via instituto da usucapião especial, e a flexibilização de parâmetros urbanísticos e compatibilização com as questões ambientais, via demarcação de zonas especiais de interesse social. (2012, p. 136)

A legislação federal também expressa o direito à moradia, com a aplicação da chamada regularização fundiária, que agregou o que já tinha sido discutido pelo tema da moradia por leis, decretos e direitos internacionais, e trouxe a aproximação com a população trazendo realmente os problemas à tona. A lei da regularização fundiária veio para resolver os problemas urbanos da moradia. Como denota Regina Pontes:

A regularização fundiária foi considerada uma das questões centrais na minimização dos problemas de moradia, uma vez que se tornou a face mais aparente da ausência de política pública. Por esse motivo, Estatuto da Cidade, Código Civil, Lei do Minha Casa Minha Vida, dentre tantas outras legislações trataram da regularização fundiária quer pela via do reconhecimento da titularidade, quer pela via da urbanização e uso do solo, quer do aproveitamento legítimo da terra. (2012, p. 136)

Ao analisar a Lei Federal n. 11.977/2009 que trata da regularização fundiária, observa-se que a lei veio para regulamentar as áreas já ocupadas, com o objetivo de regularizar os problemas urbanos já existentes, como pode se observar:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização fundiária de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fica clara a flexibilização da lei quando instituída a função social de certa área a ser regularizada, facilitando o acesso daqueles indivíduos a ter o seu título aquisitivo da propriedade, pessoas que estavam há anos em áreas invadidas, áreas de preservação permanente, ou assentamentos, tem o direito à moradia agora sendo cumprido pela norma federal. Pode se analisar uma bela colocação de Regina Pontes, sobre o tema:

Mais recentemente, a legislação que trata da regularização fundiária – Lei Federal n. 11977/2009 - permitiu que, mediante decisão motivada, o Município pode admitir a flexibilização de regras em áreas de preservação permanente ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que: inseridas em área urbana consolidada, caracterizadas como de interesse social e tecnicamente justificadas. Pretende-se assim garantir que a intervenção signifique “melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”. (2012, p. 140)

A regularização dessas áreas nada mais é do que a confirmação do direito delas à moradia. A lei da regularização fundiária veio para facilitar seu acesso aos títulos aquisitivos de propriedade, dentre todos os direitos e conceitos desses indivíduos, a Lei Federal da regularização fundiária e a que mais flexibiliza e adequa o direito aos problemas dos moradores.

Fazendo com que problemas de décadas sejam regularizados, uma grande oportunidade para conhecer as áreas irregulares são as audiências públicas, para ocorrer a aplicação do plano diretor dos municípios, nas audiências as pessoas explanam a realidade dessas áreas, e neste momento que se encontra as verdadeiras realidades das pessoas, onde a maioria desses municípios está irregular perante aos cadastros municipais e imobiliários, problemas de décadas são resolvidos com a regularização fundiária, garantindo assim a efetivação do direito à moradia.

3.3. LEGISLAÇÃO SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária foi instituída pela Lei Federal n. 6.766/79, e alterada pela Lei Federal n. 9.788/99, estas leis protegem o direito à moradia e de posse dos proprietários que adquiriram bens imóveis em áreas irregulares, sejam de assentamentos, favelas, áreas invadidas, áreas públicas, ou até mesmo áreas de riscos, estas pessoas a maioria das vezes adquiriram de boa-fé e portanto não tem o porquê não ser garantido seu direito à moradia.

No estado de Santa Catarina para uma melhor aplicação da regularização fundiária, foi criado em 2012 o programa Lar Legal pela

resolução 11/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), visando uma melhor proteção e garantia para que a regularização fundiária fosse aplicada, sendo que esta função não foi aplicada como deveria pelos órgãos cooperados existentes na resolução, tema que será abordado neste estudo com o devido aprofundamento mais a frente.

Esses problemas em questão já eram discutidos há muito tempo onde não se tinha uma corrente prioritária a seguir, um direito único e claro que seria contributivo para essas pessoas, sobre as discussões dos problemas urbanos discorre Fernandes em 1988:

A devida avaliação crítica dessa dimensão jurídica tão importante, tão negligenciada do processo de desenvolvimento urbano requer uma mudança paradigmática na maneira de se refletir sobre dois temas básicos, quais sejam: se Direito Urbanístico e gestão urbana não podem mais ser pensados separadamente, é preciso "arrancar" o tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para colocá-lo no âmbito do Direito Urbanístico, de tal forma que o direito coletivo ao planejamento das cidades criado pela Constituição Federal de 1988 seja materializado. Da mesma forma, é preciso "arrancar" o tratamento jurídico da gestão urbana do âmbito restritivo do Direito Administrativo para colocá-lo no âmbito mais dinâmico do Direito Urbanístico, de tal forma que o direito coletivo à gestão participativa das cidades, também criado pela Constituição Federal de 1988, seja efetivado (FERNANDES, 2002, p. 44).

Estas discussões eram embasadas no princípio da função social da propriedade, este princípio consta nas constituições desde 1934, mas não existia uma positivação clara do direito acerca deste princípio, faltava lei regulamentadora para a efetivação de seu direito, a Lei Federal de regularização fundiária veio para garantir estes direitos.

3.3.1 As zonas especiais de interesse social

As Zonas Especiais de Interesse Social que serão denominadas a partir de agora ZEIS, são áreas demarcadas pelo plano diretor do município se houver, ou por declaração e conhecimento do município, onde constam assentamentos de indivíduos com baixa renda, e que precisam necessariamente de auxílio do poder público.

Então mesmo sem o plano diretor o município tem conhecimento destas áreas, porque essas pessoas que necessitam de ajuda buscam auxílio nas secretarias de assistência social ou de saúde, fazendo assim que sejam notadas pelo poder público. Vale ressaltar uma colocação de Barros:

Cabe ressaltar, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social. No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. [...] Quando aplicadas a imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos.

As ZEIS são destinadas a evitar que os assentamentos fiquem irregulares, reorganizando as ocupações irregulares do município.

Porém com as edificações, arruamentos, posteamento e ademais obras não tem como exigir ou querer que estes assentamentos entrem em conformidade com as leis de parcelamento ou uso de solo, não tem como exigir que essas pessoas se adequem a esses parâmetros urbanísticos que não se comparam a assentamentos, que ali se encontram pessoas que na maioria das vezes não tinham alternativa para concretizar seu direito à moradia se não

invadir este local se aglomerando com outras famílias, como expõe Luciano Lopes Passarelli:

O instituto das Zonas Especiais de Interesse Social tem por escopo precípua oferecer soluções para essa realidade. Não nos deteremos nesse trabalho acerca dos aspectos de infra-estrutura urbana ou sociais, mas apenas no que se refere à regularização jurídica e, restringindo ainda mais o campo de pesquisa, também não nos debruçaremos sobre os outros institutos regrados no Estatuto da Cidade, como a concessão de direito real de moradia, usucapião urbana, desapropriação etc., mas sim na questão das retificações necessárias junto ao Registro de Imóveis que possibilitem a regularização fundiária dessas áreas de sorte a ser possível atribuir títulos de domínio aos seus ocupantes. (2011, p. 13)

As famílias que se encontram nos assentamentos irregulares começam a fazer parte dos planejamentos do município, portanto passam a ser vistos com outros olhos pela administração pública. Com o início da captação de tributos a administração pública aplica regularmente os serviços públicos, como captação de lixo e esgoto. A partir da adequação da área ao plano diretor do município, inicia-se a regularização dos arruamentos, por exemplo, que ainda estiverem a tempo de ser efetuado tal procedimento organizacional.

3.3.2 Usucapião urbano no âmbito da regularização fundiária

Ainda no campo da regularização fundiária, se tem o usucapião urbano destinado àquelas pessoas que se encontram a mais de cinco anos ininterruptamente morando mansa e pacificamente em terrenos privados de até 250 metros quadrados com o terreno destinado unicamente a moradia individual ou da família do indivíduo, este indivíduo também não pode possuir outro bem imóvel tanto urbano como rural. Como apresenta o artigo 9º do Estatuto da Cidade:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por 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.

O usucapião urbano é destinado mais especificamente a situações isoladas, diferentemente das ZEIS que são aglomerados de imóveis com a mesma situação, apenas com a posse e sem o título aquisitivo da propriedade, garantidos apenas pelo direito à moradia. No mesmo sentido denota Regina Pontes:

A preocupação, no caso da usucapião, assim como nas demais formas de cessão de bens públicos para moradia, caso da concessão especial de uso para fins de moradia e da concessão real de uso, incluídas, além do Estatuto da Cidade, no texto do Código Civil de 2002269, era a de propiciar maior segurança jurídica aos moradores pela via do reconhecimento de legitimidade na apropriação do bem. O reconhecimento da legitimidade da apropriação mediante a titularidade aparece com importância fundamental. (2012, p. 132)

A titularidade que a sentença favorável do usucapião traz, ou seja, o título aquisitivo da propriedade traz uma interação do indivíduo beneficiado por essa garantia da moradia do usucapião, com esse título o indivíduo pode buscar uma melhoria na infraestrutura de sua moradia, como uma maior cobrança dos serviços públicos agora que ele tem instituído o pagamento de impostos regularmente, como também pode participar do tão sonhado Programa Minha Casa Minha Vida para essas famílias de baixa renda.

3.3.3 Lei 11.977/2009 Programa minha casa, minha vida

O Programa Minha Casa Minha Vida tem por objetivo o financiamento para aquisição, construção ou reforma da casa própria para famílias de baixa renda.

Estas pessoas tem pela função social a garantia do direito à moradia, que conseguiram os títulos de suas propriedades pelos instrumentos aqui já citados, como o usucapião urbano, ou o processo de regularização fundiária.

Acerca das famílias abrangidas pelo programa, comenta Francine Hinata:

Com relação ao público e ao tipo de financiamento a que se destinam tais investimentos, o plano prevê o seguinte direcionamento: para famílias com renda de até 3 salários mínimos, haverá subsídio integral mais isenção do seguro obrigatório (que geralmente responde por até 37% do valor da prestação do financiamento); no caso das famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, haverá aumento do subsídio parcial do financiamento com redução dos custos do seguro e também acesso ao Fundo Garantidor (que foi criado para reduzir os riscos do financiamento, já que pode ser utilizado para refinar parte das prestações caso a família perca renda durante o período do contrato); já para as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, o plano prevê estimular a compra através de redução de custos do seguro somado ao acesso ao Fundo Garantidor. (2009, p. 02)

Fica claro com esta colocação que o programa que deveria atender famílias carentes abrange uma vasta camada da população, com as famílias da chamada classe média e classe média alta, que são as que recebem por volta de até 10 salários mínimos.

As famílias que deveriam ser realmente beneficiadas, quais sejam, as que estão dentro das ZEIS, às famílias que propuseram as ações de usucapião urbano, as que realmente estão configuradas nos assentamentos e aglomerados de casas de famílias de baixa renda, áreas essas que deviam ser apontadas pelo plano diretor dos municípios. Acerca desta distorção do programa denota Villaça:

O que raramente aparece [nos planos] e que os grupos e classes sociais têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder diferentes interesses. (2005, p. 50)

O plano diretor como já comentado que teria que ser a base para esses programas, que deveria ser a base para os municípios trabalharem em cima, e para os cidadãos cobrarem por algo que participaram, está sendo certamente ignorado, privilegiando alguns e ignorando a maioria que realmente necessita.

3.4. EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E PROPRIEDADE, NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DO PROGRAMA LAR LEGAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA, O CUMPRIMENTO DOS DEVERES DO PODER PÚBLICO

Nos capítulos anteriores foram abordados os fundamentos e direitos dos indivíduos que se encontram em condições precárias de habitação, os indivíduos que o Estado tem obrigação de amparar por sua situação precária de vida, garantias fundamentais trazidos pela Constituição de 1988 são ignoradas as famílias que vivem nos assentamentos, favelas, áreas invadidas ou ocupadas.

Então não são respeitadas garantias fundamentais como por exemplo a dignidade da pessoa humana, direito à moradia, saúde e qualidade de vida, direitos que são inerentes a uma vida digna não estão sendo respeitados em muitos casos, não se encontram nestas localidades o mínimo de infra-estrutura como, saneamento básico, arruamentos, calçamentos, coletas de lixo, iluminação pública, todos serviços públicos que o estado deve fornecer.

Ocorre que mesmo com todas as políticas públicas e movimentações organizacionais essas famílias não tem suas garantias fundamentais aplicadas, não tem os serviços municipais ou estaduais aplicados, são simplesmente esquecidos pelas administrações públicas.

Os processos de Regularização Fundiária têm ajudado estas famílias a não ficarem no esquecimento, mas ainda assim depara-se com outros problemas inerentes a esses processos, como o princípio da celeridade processual, esses processos tem caráter de urgência por ter uma função social e por ser uma ação coletiva, mas os processos esbarram na demora do poder judiciário, e do não cumprimento do dever de fiscalização do Ministério Público, são poderes que deveriam priorizar este tipo de demanda processual por todo o histórico habitacional que essas famílias já passaram.

Ao se deparar com essas famílias, ouvir os relatos e acontecimentos do que elas passaram, é inevitável não se solidarizar com a situação, é impossível que os fiscalizadores da lei não saibam do que acontece com essa parcela da população, que não se sensibilizem com a situação, os processos judiciais são públicos, ao fazer uma breve leitura de um diagnóstico socioambiental de um assentamento em que foi promovido o processo de regularização fundiária, se percebe tudo o que não é cumprido pela administração pública das prefeituras dos estados, e do poder de fiscalizar do Ministério Público.

No Estado de Santa Catarina foi instituído pela Resolução 11/2008 do Tribunal de Justiça o Programa Lar Legal, com a participação do Poder Judiciário, Ministério Público, Poder Legislativo, Poder Executivo e os municípios que aderiram ao programa.

Este programa tem o intuito de efetivar a regularização fundiária no Estado de Santa Catarina, concretizando assim a titularidade dos imóveis às famílias em assentamentos irregulares, e com isso incluir socialmente essas famílias para uma qualidade de vida melhor.

Segundo dados do Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social de 2012 atualmente são mais de 300 mil famílias em situação de moradia irregular em Santa Catarina, com um programa ativo desde 2008 o que estes poderes públicos em conjunto estiveram fazendo? Processos existem aos montes, com uma simples consulta no site <http://www.tjsc.jus.br> pode-se confirmar isto.

Na data de 22 de setembro de 2016, o Ministério Público comunicou a sua desistência junto ao Programa Lar Legal, em virtude de uma fraude que veio a conhecimento de todos os catarinenses pela reportagem feita pelo jornalista Diogo Vargas ao Diário Catarinense http://www.clicrbs.com.br/sites/swf/dc_fraude/ a chamada fraude da regularização fundiária trouxe a tona mais de 600 famílias prejudicadas por um golpe no valor de R\$ 1,4 milhões de reais por uma das empresas credenciadas junto ao programa e um direcionamento e favorecimento a uma única empresa antes da publicação do edital de credenciamento.

A reportagem e os problemas nela expostos só veio a acrescentar a importância do programa de regularização fundiária, pois trouxe a realidade que essas pessoas passam, o descaso dos poderes públicos com as famílias mais necessitadas, a falta de compromisso de organizações públicas que deveriam zelar por essas famílias, que assumiram um programa, ou seja, o Lar legal e assim criaram uma expectativa as pessoas humildes que vem de um conhecido histórico de problema habitacional e social.

4. ESTUDO DE CASO DO PROCESSO N. 0800070-17.2013.8.24.0088 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE LEBON RÉGIS EM SANTA CATARINA NO LOTEAMENTO DENOMINADO NÚCLEO RIO DOCE

Neste momento será comentado os resultados obtidos no estudo de caso do projeto de regularização fundiária do loteamento Núcleo Rio Doce na cidade de Lebon Régis em Santa Catarina, local que foi selecionado para a pesquisa pelo alto número de moradores e pelas características sociais do local.

Primeiramente será apresentada a metodologia de estudo e pesquisa utilizadas, incluindo comentários doutrinários sobre os métodos utilizados. Como também serão apresentados as características e comentários sobre a área antes do projeto de regularização fundiária.

Em um segundo momento serão expostos os resultados obtidos com o projeto de regularização fundiária, demonstrando as características e particularidades dos aspectos urbanísticos, sociais e jurídicos.

Os dados obtidos foram feitos através de pesquisas e entrevistas com moradores, técnicos da prefeitura e técnicos da empresa responsável pela manutenção e execução do processo de regularização fundiária.

4.1 A METODOLOGIA EMPREENDIDA NO PRESENTE ESTUDO DE CASO

Foram utilizadas diversas técnicas de pesquisa para que pudesse ser atingido os objetivos propostos.

As definições de formas e métodos empreendidos são entendidas de diferentes formas e aspectos dependendo do autor, como também da área que está sendo estudada, cada ciência tem seu procedimento a ser empreendido, segundo Tadeu Sampaio:

Inicialmente é preciso esclarecer que o objetivo da metodologia é o desenvolvimento de procedimentos, técnicas, utilização de métodos e sistematização de informações para produção de conhecimento. (2013, p. 232)

Neste sentido, merece destaque o entendimento de Cervo:

O método não é apenas um meio de acesso: só a inteligência e a reflexão descobrem o que os fatos realmente são. O método científico percorre os caminhos da dúvida sistemática, que não pode ser confundida com a dúvida universal dos céticos. Mesmo no caso das ciências sociais, o método deve ser positivo e não normativo. Em outras palavras, a pesquisa positiva deve se preocupar com o que é e não com o que se pensa que deve ser. (1983, p. 125)

Para a formação deste trabalho e para uma exposição crítica aos problemas sociais encontrados no estudo do caso, a metodologia de pesquisa se fez necessária para aplicar termos mais técnicos como explana o autor.

Sobre a análise jurídica da sentença dos autos e dos métodos de pesquisa a ela elencados, se faz importante frisar o entendimento de Viana de Andrade:

Diante disso, a análise dos textos jurídico-processuais contempla problemas linguístico-gramaticais e de coerência, que podem levar à alteração do sentido da informação a ser transmitida ou à completa inviabilidade da comunicação. (2011, p. 13)

Portanto o presente trabalho é denominado como monográfico, ao examinar e se aprofundar no estudo e experiência sobre a regularização fundiária.

4.2 AS CARACTERÍSTICAS ENCONTRADAS NO PROJETO NÚCLEO RIO DOCE

O projeto foi uma escolha direcionada pelo autor, dentre vários projetos e ações de regularização fundiária pelo Estado de Santa Catarina, o projeto do Núcleo Rio Doce desde o início das pesquisas estava em fase final de execução.

Também foi considerado o acesso do autor ao projeto em questão, vistos que o mesmo trabalha na empresa que executou o projeto na localidade, sendo assim obteve facilidade na pesquisa dos dados e entrevista com os executores principais do projeto, a quantidade de famílias sendo beneficiadas por esse projeto também foi um dos fatores que levaram a escolha deste.

A localidade do Núcleo Rio Doce se localiza na cidade de Lebon Régis no Estado de Santa Catarina, conforme **FIGURAS 01 E 02**:



Figura 01 – Localização do município beneficiado pelo projeto
Fonte: Por Raphael Lorenzeto de Abreu - Imagem: Santa Catarina, MesoMicroMunicip.svg, own work, CC BY 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1150722>



Figura 02 – Localização do bairro Núcleo Rio Doce
Fonte: GOOGLE. Google Earth. 2013. Núcleo Rio Doce, Lebon Régis - SC. Disponível em: www.google.com.br/maps/place/Lebon+Regis.

A comunidade abrangida pelo projeto, ou seja, o núcleo urbano denominado Núcleo Rio Doce teve sua criação pela Lei Municipal n.640/1992 sendo aprovado pelo Decreto Municipal n. 594/1992, o intuito do loteamento era ser instituída uma área residencial, industrial, institucional e uma parcela para área verde, tudo com o devido parcelamento de solo que é necessário para um projeto de loteamento.

Ocorre que ao longo dos anos toda a totalidade do loteamento foi ocupada/invadida por famílias de baixa renda (comprovadas por estudos e entrevistas dos servidores públicos atuantes na época que se iniciou a invasão do loteamento ou como a área do loteamento era bem extensa acabou ocasionando um crescimento desordenado do loteamento, alterando completamente o parcelamento do loteamento aprovado na sua época de criação.)

Conforme informações, o Município na época da criação do loteamento 1992 teria feito doações e vendas de alguns imóveis, após a aprovação do projeto de loteamento, para que a área começasse a ser povoada, porém nenhum imóvel daquela área recebeu o devido registro imobiliário até a execução final do projeto de regularização fundiária.

Os moradores mais antigos do loteamento informaram que em uma determinada época foi iniciada a tributação de alguns imóveis do loteamento, sendo que foi acrescentado pelos mesmos que na época que se iniciou tal tributação não se tinha denominação de ruas, quadras ou até mesmo número de lotes para identificação dos imóveis.

Sendo que assim denota-se que provavelmente conforme informações, em muitos casos ocorreram à bitributação dos imóveis. É sabido que a bitributação é inconstitucional tendo vasta discussão jurisprudencial sobre o assunto, como podemos observar:

Execução fiscal Embargos IPTU e ITR Bitributação Ocorrência - Incidência simultânea de IPTU e ITR - Usurpação de competência da União pelo Município - Nulidade do lançamento tributário verificada Manutenção da sentença Recursos voluntário e oficial não providos. (TJ-SP - APL: 90020575720098260506 SP 9002057-57.2009.8.26.0506, Relator: Henrique Harris Júnior, Data de Julgamento: 22/05/2014, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/05/2014)

Com o crescimento desordenado o município perdeu o controle e a fiscalização do loteamento, fazendo com que acontecessem casos como o da bitributação, que ocorria pelo loteamento não possuir denominação de ruas, quadras e número de lotes, fazendo com que ficasse duvidosa a identificação dos lotes, como também ocorreu a completa invasão do loteamento pelo crescimento desordenado de famílias da localidade.

A extensão da área do loteamento é de 393.044,08m², sendo que sua ocupação é predominantemente residencial, já consolidada há anos e sem possibilidade de inversão da invasão, a maioria das residências se encontram em mau estado de conservação por sua maioria serem feitas de alvenarias e com muito tempo de construção, algumas moradias tendo visível risco à

segurança dos moradores, não sendo respeitado o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (Figuras 3, 4 e 5).



Figura 03 – Casa consolidada dentro do Núcleo Rio Doce

Fonte: Fotografia de Andrei Fernandes Costa, jul.2015



Figura 04 – Casa consolidada dentro do Núcleo Rio Doce

Fonte: Fotografia de Andrei Fernandes Costa, jul.2015



Figura 05 – A famílias de Laudir Vieira, uma das 535 famílias beneficiadas com o projeto.

Fonte: Fotografia de Solon Soares/Agencia AL

Disponível em: http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/mais-535-familias-saeo-beneficiadas-pelo-programa-lar-legal-no-meio-oeste#!prettyPhoto

O laudo socioambiental anexado ao processo e as fotos constantes no mesmo, demonstram que o loteamento é servido pelo abastecimento de água, iluminação pública, coleta de lixo, ligação de energia elétrica e algumas residências com esgoto sanitário. Vale ressaltar que as redes de energia elétrica se encontram muitas vezes em situação precária, comprovável pelo exorbitante número de “gatos” na rede elétrica, ou até mesmo pela falta de manutenção.

O Núcleo Rio Doce conta com equipamentos públicos já edificados no local há anos, conforme denota a Doutora:

O lugar conta com Escola própria, com quadra poliesportiva coberta, que em 2013 possuía 483 alunos matriculados no ensino regular, além de 100 alunos em período integral, aderentes do Programa Mais Educação, creche, que naquele mesmo ano possuía 100 crianças matriculadas (fl. 37), Posto de Saúde, prestando atendimento a 499 famílias cadastradas e acompanhadas pelo Programa Saúde da

Família (fl. 38), além de 42 estabelecimentos (dentre comerciais, templos, igrejas, etc). **REF SENT**

Essa localidade já teve um aumento significativo desde estas informações, tanto que com a sentença de procedência foram entregues 564 escrituras públicas para as famílias moradoras do local, conforme será demonstrado mais na frente.

4.2.1 Problemas e aspectos relevantes no estudo do caso no decorrer do projeto de regularização fundiária

Em toda pesquisa pode ocorrer intemperes que irão atrasar ou até mesmo prejudicar o andamento das pesquisas e coletas de dados, no presente caso foi verificado dois problemas de maior relevância que tornou dificultosa a finalização da pesquisa, não a impedindo, mas a tornando-a mais demorada do que o previsto.

O primeiro problema chave a se levantar foi a demora no andamento processual, o tão questionado e discutido princípio da celeridade processual, o processo do Núcleo Rio Doce se arrastou por anos até chegar a sua conclusão final, ou seja, a entrega das escrituras públicas aos moradores da localidade. O processo foi protocolado na comarca de Lebon Régis no ano de 2012 sendo que sua sentença procedente veio a ser publicada apenas em dezembro de 2015.

É de conhecimento no âmbito jurídico que o atraso no cumprimento do princípio da celeridade processual pode ocorrer por vários fatores, e muitas vezes se não a maioria, fugindo da alçada nos Juízes que são assoberbados de processos, pela grande demanda processual que ajuizada.

É um problema em grande ênfase que já foi e será discutido diversas vezes, o número de ações sentenciadas mensalmente não são suficientes para abater o número de ações protocoladas no mesmo mês (dados do TJSC) sendo assim fica humanamente impossível aos Juízes conseguirem cumprir com o princípio da celeridade processual.

O segundo fator foi a demora, após a sentença procedente, onde os registros demoraram mais de quatro meses para ficarem prontos no registro de imóveis da cidade, e isso nos demonstra mais um erro comum, a falta de treinamento e capacitação para esses profissionais, que também em muitas vezes estão assoberbados de trabalhos, mas que não diminui a culpa de ter atrasado por mais de quatro meses a entrega dos registros imobiliários, falta de prática, de capacitação, podem ter sido fatores relevantes, entretanto isso foi certamente um dos maiores contribuintes para a demora na entrega dos registros imobiliários as famílias.

4.3 EFETIVAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO NÚCLEO RIO DOCE

Para a efetivação do projeto alguns entraves agravaram e tiveram que ser resolvidos para que fosse possível julgar a ação de regularização fundiária e concretizar assim o projeto, como a petição inicial foi protocolada em 2012 muitas famílias que residiam no Núcleo Rio Doce já não se encontravam mais na localidade na época da concretização do projeto, com isso teve que ser feito um recadastramento e levantamento das famílias que ali residiam, trabalho que se tornou moroso pelo alto número de famílias, qual seja 535, com informações levantadas pelo autor e depoimentos dos funcionários públicos envolvidos com mais essa etapa do projeto.

Ainda, observou-se o grande número de pessoas com falta de documentação pessoal ou que possuíam a documentação, mas praticamente ilegível pelo desgaste do tempo, outro aspecto impactante foi o numeroso caso de pessoas sem a comprovação de estado civil.

Ao passo em que se chegavam as etapas mais complexas do projeto se constatou, através de depoimentos dos funcionários públicos, que todas as etapas que estavam determinadas no projeto inicial foram modificadas inúmeras vezes, e que outros trabalhos realizados nem constavam no projeto repassado aos servidores para a implementação do projeto.

O que nos indicou também que a equipe de profissionais do município não tinha entendimento jurídico ou técnico necessário para efetuar a regularização fundiária, portanto só na hora de execução dos trabalhos passaram a visualizar a complexidade jurídica e técnica de um processo de regularização fundiária.

A concretização do projeto veio com a sentença procedente na ação de regularização fundiária nº 0800070-17.2013.8.24.0088, a qual declarou o domínio de propriedade às 535 famílias residentes no loteamento e garantindo assim os direitos fundamentais da propriedade e da moradia a estas famílias. Observa-se na sentença da referida ação, julgada pela Juíza de Direito Dra. Livia Francio Rocha Cobalchini:

[...] Fundamento e Decido.

Trata-se de ação de regularização fundiária proposta pelo Município de Lebon Regis, com fundamento na Resolução n. 11/2008, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, posteriormente alterada pela Resolução n. 08/2014, que objetiva a regularização da área compreendida pelo Núcleo Urbano Rio Doce, instituído pela Lei Municipal n. 640/1992.

Inexistindo questões preliminares a serem resolvido, passo diretamente ao mérito.

A Resolução n. 11/2008, posteriormente alterada pela de n. 08/2014, instituiu o *Projeto Lar Legal*, o qual tem por finalidade viabilizar a regularização de ocupações fundiárias não planejadas/autorizadas administrativamente, consolidadas fisicamente, mas precárias de registro, conferindo aos residentes destas, geralmente pessoas de baixa renda, o direito à moradia e à propriedade, em consonância com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, do direito (e garantia) do mínimo existencial⁷ e da função social da propriedade.

Conforme está na exposição de motivos da citada Resolução, trata-se de iniciativa de desburocratização em prol do exercício da cidadania, que parte do pressuposto de *"que a atual função do Direito não se restringe à solução de conflitos de interesses e a busca de segurança*

⁷ . "[...] No Brasil, contudo, a recepção da figura de um mínimo existencial (na condição de direito e garantia fundamental) ainda pode ser considerada relativamente recente, conquanto o objetivo de uma existência digna já tenha sido precocemente consagrado no plano do direito constitucional positivo. A noção de um direito fundamental (e, portanto, de uma garantia fundamental) às condições materiais para uma vida com dignidade teve sua primeira importante elaboração dogmática na Alemanha do Segundo Pós-Guerra, com Otto Bachof, para quem o princípio da dignidade da pessoa humana não reclamaria somente a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade ficaria sacrificada. [...]"(SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 2ª ed. rev., atual. e ampl. SP : RT, 2013, pp. 583-4)

jurídica, mas em criar condições para a valorização da cidadania e promoção da justiça social".

Destarte, embora reconhecendo o direito de propriedade, a ordem jurídica abandonou a passividade que guardava ante os conflitos de interesses, e passou a intervir no propósito de promover o bem comum que é uma das finalidades da lei, e ainda de assegurar a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Com efeito, conforme destaca o doutrinador Caio Mário da Silva Pereira, ao discorrer sobre a *sociologia da propriedade*:

"[...] A verdade é que a propriedade individual vigente em nossos dias, exprimindo-se embora em termos clássicos e usando a mesma terminologia, não conserva, todavia, conteúdo idêntico ao de suas origens históricas. É certo que se reconhece ao *dominus* o poder sobre a coisa; é exato que o domínio enfeita os mesmos atributos originários – *ius utendi, fruendi et abutendi*. Mas é inegável também que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, tão frequentes e severas, que se vislumbra a criação de novas noções. São restrições e limitações tendentes a coibir abusos e tendo em vista impedir que o exercício do direito de propriedade se transforme em instrumento de dominação. [...] Não obstante a luta das correntes contrárias – individualista e coletivista – sobrevive a propriedade parecendo ter razão Hedemann quando assinala que é mais uma questão de limite, ou problema de determinar até que ponto a propriedade individual há de ser restringida em benefício da comunidade.

[...]

[...] Acreditando e sustentando que os bens são dados aos homens não para que deles extraíam o máximo de benefício e bem-estar com sacrifício dos demais, porém, para que os utilizem na medida em que possam preencher a sua 'função social', defendem que o exercício do direito de propriedade há de ter por limite o cumprimento de certos deveres e o desempenho de tal função. Esta posição, em que se dão as mãos o *solidarismo* de Duguit e o *espiritualismo* dos neotomistas, encontrou acolhida em nosso direito positivo [...], inscrevendo-se na Constituição Federal de 1946 a subordinação do uso da propriedade ao bem-estar social (art. 147), princípio que se manteve na Reforma Constitucional de 24 de janeiro de 1967 (art. 157), como ainda na de 1969 (art. 160) e sobrevive na Constituição de 1988 (art. 5º, n. XXIII, art. 182, § 2º e art. 186). (Instituições de direito civil. Vol. IV. Direitos reais. 21ª ed., RJ : Forense, 2012, pp. 70-71)."

Lecionando acerca da *função social* da propriedade, Alexandre de Moraes reforça a quebra do paradigma da concepção individual da propriedade, em prol do interesse coletivo:

"A referência constitucional à função social da propriedade como elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstra a substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir. (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, 6 ed. Atualizada até a EC n. 52/06, São Paulo: Atlas, 2006. P. 268)."

Na situação posta, cuida-se de imóvel pertencente ao patrimônio público municipal, que a longos anos, é público e notório, vem sendo gradativamente ocupado por famílias de baixa renda, muitas em

situação de vulnerabilidade social, para as quais o único patrimônio possível é, justamente, a moradia.

Assim, não resta dúvida que a utilização que se propõe à propriedade por meio do presente feito, vai ao encontro do princípio constitucional da *função social* da propriedade, na medida em que assegura o *mínimo existencial* a muitas das famílias que encontraram acolhimento no Loteamento Núcleo Rio Doce, garantindo-lhes o direito à moradia, regularmente titulada.

Com efeito, consoante já decidira o em. Des. Trindade dos Santos, "Cumpra salientar que a função social da propriedade, além de materializar-se na forma de moradia, salvo melhor juízo deve assegurar o registro dominial a fim de que o possuidor tenha tranquilidade para levar a efeito a melhor destinação do bem, [...] (TJSC, 2ª Câ. de Direito Civil, Rel. Des. Trindade dos Santos, AC n. 2012.042457-5, de Camboriú, j. 21-2-2013)."

Quanto ao mais, foram cumpridos todos os demais requisitos estabelecidos nas Resoluções n. 11/2008 e 08/2014, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, para a regularização do loteamento, por meio do Projeto Lar Legal.

O art. 1º da Resolução n. 11/2008, vigente ao tempo da propositura da presente ação, estabelecia:

"Art. 1º. O registro de imóveis urbanos ou urbanizados, loteados, desmembrados, fracionados ou não, obedecerá o disposto nesta Resolução, especialmente nas hipóteses de:

I – **situações consolidadas**;

II – parcelamento do solo;

III – registro de contrato;

IV – estado de comunhão.

Parágrafo único. Ficam excluídas as áreas de risco ambiental, de preservação natural ou definidas em lei."

O art. 1º da Resolução 08/2014 conserva em seu propósito a regularização de áreas urbanas consolidadas, também com a ressalva de áreas de risco ambiental ou de preservação permanente, consoante colaciona-se:

"Art. 1º O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, integrante de loteamento ou desmembramento (fracionamento ou desdobro) não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, **localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade**, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadrem nos termos do artigo 54 da Lei n. 11.977/09, em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda, poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução." **(grifei)**

A definição de **situação consolidada** para o efeito de regularização, é dada pelas próprias Resoluções n. 11/2008 e 08/2014, como aquela em que as condições de urbanização do lugar indiquem a irreversibilidade da posse dos ocupantes.

Vejamos o Título II, da Resolução n. 11, que trata "Das Situações Consolidadas":

"Art. 3º. [...]

§ 1º. Considera-se situação consolidada aquela em que a ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse que induza ao domínio.

§ 2º. Na aferição da situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial os do Município."

Já os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º da Resolução n. 08/2014, ainda que estabelecendo critérios mais objetivos, não dissentem em substância:

"Art. 1º. [...]"

§ 1º. Considera-se situação consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária **e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana** (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, **há, pelo menos, cinco anos**, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse que induza ao domínio.

§ 2º. Para aferir a situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprová-la, notadamente provenientes do Poder Público, especialmente do Município."

No caso do Loteamento Núcleo Urbano Rio Doce, é pública e notória a ocupação do lugar há muito mais de 5 anos, tanto que já em 1992, por meio da Lei Municipal n. 692, o Município de Lebon Régis criou e delimitou o núcleo, estabelecendo que "os habitantes do Núcleo Urbano ficam com as mesmas obrigações e direitos dos habitantes do atual perímetro urbano" (art. 4º).

A par disso, os documentos trazidos pelo Município/requerente, são aptos a demonstrar que o Núcleo Rio Doce, atualmente, é um verdadeiro "bairro" de Lebon Régis, e senão o maior e mais populoso. O lugar conta com Escola própria, com quadra poliesportiva coberta, que em 2013 possuía 483 alunos matriculados no ensino regular, além de 100 alunos em período integral, aderentes do Programa Mais Educação, creche, que naquele mesmo ano possuía 100 crianças matriculadas (fl. 37), Posto de Saúde, prestando atendimento a 499 famílias cadastradas e acompanhadas pelo Programa Saúde da Família (fl. 38), além de 42 estabelecimentos (dentre comerciais, templos, igrejas, etc).

A par disso, no levantamento realizado no ano de 2012, foram cadastradas aproximadamente 500 famílias aptas a obterem o reconhecimento do domínio do imóvel ocupado, contabilizando-se em torno de 530 lotes ocupados no recadastramento feito em 2015.

O espaço também conta com ruas abertas, que já receberam denominação por Lei Municipal ainda no ano de 1996 (Lei n. 857, de 18.12.1996) praticamente em sua totalidade (fls. 25/26), transporte escolar, abastecimento de água fornecida pela CASAN mediante concessão do Município, serviço de energia elétrica, disponibilizado pela CELESC, e coleta de resíduos sólidos.

Ou seja, a ocupação e urbanização do Núcleo é irreversível, notadamente porque estabelecida para fins de moradia ou para o exercício de atividade laborativa, em pequenos lotes, que se conformam com a finalidade do Projeto Lar Legal.

Registro que apesar de o requerimento não estar instruído com início razoável de prova da posse de todos os então moradores na época do cadastramento ou recadastramento, há mais de 5 anos, o § 2º do art. 1º, tanto da Resolução n. 11 como da que a substituiu, n. 08/2014, dispensa tal prova quando a inserção da localidade no Projeto for iniciativa do próprio Município – como é o caso, satisfazendo-se com a realidade geral da localidade.

A par disso, ao aprovar a Lei Municipal n. 1.529/2015, também o Legislativo Municipal ratifica a conclusão de que a área constituída pelo Loteamento Núcleo Rio Doce, caracteriza-se como de interesse social, e ocupação consolidada, de modo irreversível.

Lado outro, comparando-se o cadastramento realizado em 2012, e o recadastramento em 2015, verifica-se que a grande maioria das famílias lá assentadas em 2012, lá permanecem, senão no mesmo lote, mas no mesmo loteamento, por meio de contratos de permuta entre eles formalizados, por escrito ou verbalmente.

Verdade que houve transferência de posse, de pais para filhos ou simplesmente entre familiares, ou a terceiros.

Entretanto, isso não pode ser óbice à aquisição do domínio pelo atual ocupante/morador, porquanto aplicando-se à hipótese (por analogia) as regras do Direito Civil, lembra-se que o sucessor universal continua, de direito, a posse de seu antecessor, e quanto aos negócios *inter vivos*, é facultado ao sucessor singular unir sua posse à de seu antecessor.

Acrescento que apesar da ampla publicidade dada ao Projeto nesta Comarca, inclusive relativamente ao Núcleo Rio Doce, não houve oposição acerca da legitimidade da posse dos atuais ocupantes, presumindo-se-a assim, justa e de boa-fé.

A única ressalva a ser feita, e que para não procrastinar o processo, haverá de ser examinada posteriormente (para o que não há óbice, pois se cuida de procedimento de jurisdição voluntária), refere-se aos Lotes de n. 19 e 14, das Quadras D e F, respectivamente, sobre os quais, em razão da transferência de direitos advindos da posse, pende divergência quanto à aquisição do domínio por um ou por outro. Nesses casos, a propriedade permanece do Município até ulterior decisão judicial a respeito.

A par disso, frente ao Poder Público, a ocupação nunca foi clandestina e nem violenta, ao contrário, foi consentida pelo próprio Município por meio dos seus sucessivos administradores.

Acrescento que o pedido, a par de legítimo, foi instruído, senão com a inicial, mas durante o curso do processo, com todos os documentos necessários ao seu deferimento, nos termos do art. 4º da Resolução n. 01/2008, vigente ao tempo da propositura da ação.

Apesar de faltar à localidade saneamento básico e pavimentação, conforme bem ponderou a representante do Ministério Público oficiante no feito, tais melhorias somente serão possíveis, justamente, com a regularização do loteamento, com o que o Município poderá habilitar-se em projetos estaduais e federais para captação de recursos.

Não é demais lembrar que o Município de Lebon Régis está entre os últimos do Estado em arrecadação (seja própria, seja de receitas oriundas de repasse estadual e federal), e no índice de desenvolvimento humano (IDH), sendo limitadas as possibilidades de políticas públicas voltadas ao suprimento dessa carência.

Outrossim, foi realizado o Estudo Ambiental Simplificado, que em suas conclusões finais, demonstrou a viabilidade do loteamento, sem grandes impactos ao meio ambiente. Vejamos:

“8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo diagnosticou ambientalmente a área, através de dados obtidos na mesma. Elaborou-se uma matriz de aspecto e impacto ambiental e foi-lhe apresentado outros resultados ao longo do estudo.

De acordo com os levantamentos caracterizados anteriormente, fica claro que o loteamento não tem grandes impactos ambientais associados, pois a área em questão é completamente antropizada e urbanizada.

Medidas serão adotadas para preservação do meio ambiente.

É necessário que cada unidade habitacional tenha um efetivo sistema de tratamento dos resíduos domésticos.

O Loteamento possui toda infra-estrutura necessária para suportar a população existente naquela localidade. (fl. 49, em meio físico).”

Por fim, apesar de compor o patrimônio público, há lei municipal autorizando o loteamento e a destinação para moradias, comércio e indústria, e lei municipal específica, autorizando o Município a promover a regularização fundiária do Núcleo Rio Doce, por meio do Projeto Lar Legal, convalidando o presente procedimento.

Outrossim, foram preservadas as áreas verdes e assegurada área institucional e de arruamento. Ou seja, eventual ocupação de áreas institucionais, verdes ou de preservação permanente, não será beneficiada no presente feito, devendo o Município adotar as providências que lhe cabem pra promover a desocupação de tais espaços.

Acrescento que embora o parcelamento atual do solo não corresponda ao idealizado quando da aprovação do Loteamento, em 1992, pois parte da área destinada à indústria, comércio e instalação de Parque de Exposições e Horto Florestal foi ocupada por moradias, tal situação já está consolidada, e é prioridade social o assentamento de tais famílias, assegurando-lhe o direito fundamental à moradia. Tanto é que após a aprovação do Loteamento, diversas Leis Municipais alteraram o projeto original, justamente para ampliar os espaços para "construção de casas populares". Ademais, apesar de reduzidos os espaços, foram assegurados área suficiente para aquelas destinações, e o Poder Legislativo Municipal convalidou a recaracterização do Loteamento, reconhecendo a realidade atual do Núcleo.

No mais, os confrontantes do imóvel sob-regularização foram citados, assim como o DEINFRA, e nada opuseram. O Município é o proprietário da área em questão e o loteamento é de sua iniciativa.

Foram anexadas as certidões necessárias, planta geral conjunta e por quadra, descrição sumária da área urbana consolidada, indicação e descrição precisa de cada lote e respectivos possuidores, instruída com cópia ordenada dos documentos pessoais, em conformidade com os incisos e alíneas do art. 4º da Resolução n. 11/2008.

Outrossim, a representante do Ministério Público foi favorável, cabendo ressaltar, que o resultado do presente feito não tem o condão de interferir em qualquer procedimento de iniciativa intentado pelo *parquet*. Convém ademais ressaltar que, surgindo futuramente eventuais prejudicados, não restarão desamparados, uma vez que, nos termos do art. 14 da Resolução n. 11, "*o registro poderá ser retificado ou anulado, parcialmente ou na totalidade, por sentença em processo contencioso, ou por efeito julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução*"

Isso posto, **julgo procedente** o pedido feito pelo Município de Lebon Régis na presente *ação de regularização de propriedade*, para declarar o domínio sobre as respectivas áreas individualizadas na planta e memoriais descritivos acostados aos autos, servindo a presente decisão como título para registro no Ofício de Registro de

Imóveis, resolvendo o mérito da causa com base no art. 269, I, do Código de Processo Civil.

Transitada em julgado, expeça-se mandado ao Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca para: a) promover a transferência da matrícula de n. 4.126, do Cartório do Registro de Imóveis da Comarca de Fraiburgo para o Ofício Imobiliário desta Comarca; b) recaracterizar o loteamento que, em conformidade com a planta (elaborada em Setembro/2015) e memoriais descritivos, passa a contar com 535 (quinhentos e trinta e cinco lotes), distribuídos em 30 (trinta) quadras; c) promover a abertura de matrículas específicas para as áreas de arruamento e remanescentes, devidamente identificadas no "memorial de ruas" e "memorial de áreas remanescentes", anexados às fls. 788/790 e 791/795; d) promover a abertura das respectivas matrículas individualizadas, às pessoas adiante nominadas, em conformidade com os memoriais descritivos de cada lote, constantes do presente feito (fls. 3.449/6.507), e que ficam fazendo parte integrante da presente decisão:

Na data de 16/06/2016 a prefeitura municipal promoveu um evento para a entrega das 535 escrituras públicas às famílias beneficiadas pelo projeto.

Ao receber as escrituras em suas mãos e serem questionadas como se sentiam ou o que mudaria em suas vidas, daquele momento em diante várias frases foram ditas, as mais significativas foram “isso é a concretização de um sonho”, “agora eu sei que é meu de verdade”.

Muitas das famílias relataram que agora que tinham certeza que a propriedade era de fato sua, iriam começar a fazer reformas, adquirir bens, entre outros, o beneficiário Laudir (Figura 05) após receber a escritura de sua propriedade em mãos destacou em público “agora a gente tem até vontade de fazer uma reforma” depoimento que foi acompanhado de muitos aplausos das 535 famílias que ali no local estavam.

As escrituras públicas entregues as famílias foi a garantia de direitos fundamentais, ou seja, o direito à moradia e direito da propriedade, encerrou uma angústia que se perpetuava a mais de 30 anos a algumas famílias.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO NUCLEO RIO DOCE

Apesar de todos os problemas durante o projeto e de toda a morosidade encontrada, o resultado final foi satisfatório para todos os envolvidos, cabe ressaltar o grande trabalho que a Juíza de Direito Dra. Lívia Francio Rocha Cobalchini realizou, onde o processo com uma paginação superior a 6 (seis) mil folhas, foi devidamente analisado e muito bem conduzido.

A prefeitura que apesar de ter um déficit de funcionários, todas as vezes em que foram solicitados pela empresa que executou o projeto ou pelo Judiciário, sempre efetivou da forma mais rápida possível as solicitações feitas.

O prefeito de Lebon Régis, Ludovino Labas foi a pessoa que idealizou o projeto para o benefício das famílias, onde concretizou este sonho, e esteve visivelmente emocionado durante toda a cerimônia de entrega das escrituras públicas as famílias beneficiadas.

O trabalho de pesquisa e levantamento de dados foi bastante árduo e durou mais do que o previsto, porém foi gratificante ao autor ter seu estudo de caso finalizado, o que não é rotineiro dos estudos referentes a ações judiciais visto a morosidade do Poder Judiciário.

4.4.1 Comentários acerca dos processos de regularização fundiária existentes no estado de Santa Catarina

No Estado de Santa Catarina nos dias atuais existem centenas de ações de regularização fundiária protocoladas no judiciário, entretanto apenas 3 ações foram julgadas procedentes até esta data, dados estes que são de acesso público junto ao site da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que é um dos órgãos que fazem parte do programa Lar Legal, destinado a efetivação da regularização fundiária no Estado de Santa Catarina.

Com dados de acesso exclusivo ao autor, a empresa x.PNG Incorporadora Ltda. tem mais de 170 ações protocoladas junto ao judiciário, ações de várias cidades do estado, mas com maior concentração no extremo sul catarinense, em cidades como Araranguá, Criciúma, Urussanga, Nova

Veneza, entre outras cidades. Estas ações estão em sua grande maioria estagnadas visto a morosidade do Poder Judiciário, visto que em mais de 4 anos da criação do programa Lar Legal não foi efetivado a celeridade junto a esses processos, vale ressaltar que o Poder Judiciário de Santa Catarina é o criador do projeto e está até hoje a frente de sua execução.

O processo judicial é a fase final e mais importante dos projetos de regularização fundiária, se torna incompreensível que o idealizador do programa no estado que é o próprio órgão que por meio de seus juízes concretizam a execução dos projetos de regularização fundiária, não tenha de algum modo efetivado os julgamentos destas ações.

Foi criada uma expectativa imensa das famílias que sonham com escritura pública de seus imóveis, porém com toda a morosidade e problemas encontrados nas prefeituras e junto ao poder judiciário, ficou evidente por depoimento de algumas famílias que o sonho vem se tornando um pesadelo que se arrasta há anos.

É de conhecimento público que a demanda de processos judiciais é exorbitante e humanamente impossível para o quadro do judiciário de algumas comarcas, o que se propõe ao poder judiciário e que seria uma solução adequada para essas ações, seria a criação de um fórum especializado em ações de cunho habitacional, onde as ações de regularização fundiária ali seriam julgadas, ou o aumento de número de juízes para suprir um problema de anos.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como estudo a aplicação e efetivação dos projetos de regularização fundiária no estado de Santa Catarina, com um estudo mais aprofundado nos autos nº 0800070-17.2013.8.24.0088 relativos a aplicação da regularização fundiária na cidade de Lebon Régis, buscando trazer com o estudo as características, efeitos e experiências extraídas do projeto.

O trabalho foi elaborado com o estudo e experiência do autor na aplicação do projeto de regularização fundiária do Núcleo Rio Doce, e também com base na legislação e pesquisa bibliográfica sobre o tema.

Para analisar os projetos e aplicações da regularização fundiária, primeiramente se fez necessário analisar os direitos e garantias constitucionais que embasam a matéria, como o direito à moradia e o direito à propriedade.

O presente trabalho além de elencar os direitos inerentes aos moradores de áreas invadidas, estabeleceu como grande finalidade responder ao questionamento levantado na introdução deste projeto, qual seja, as áreas privadas que são invadidas para fins de moradia são passíveis de regularização fundiária em virtude do interesse social?

Com o estudo realizado se compreende que sim, as áreas invadidas onde se comprova o histórico habitacional e social das famílias, onde se tem caracterizado que a propriedade privada não estava exercendo a sua função social, é sim passível de regularização fundiária.

As áreas invadidas/ocupadas ou as áreas cedidas por órgãos públicos, como a área do estudo de caso apresentado neste trabalho, como também em áreas que o próprio loteador vendeu de forma irregular suas terras, efetuando de maneira incorreta o desmembramento de suas terras, muitos proprietários vendem lotes e partes de suas terras apenas em contratos ou recibos, são passíveis de regularização fundiária.

Portanto com os estudos realizados foi possível concluir que a efetivação da regularização fundiária nas áreas ocupadas/invadidas é a concretização de direitos as famílias existentes nos loteamentos irregulares,

problemas advindos de anos de irregularidades são inicialmente resolvidos com a aplicação da regularização fundiária.

Com a devida atenção que os projetos de regularização fundiária merecem muitos problemas sociais de famílias de baixa renda começam a ser resolvidos, como por exemplo no estudo de caso, que após a entrega das escrituras públicas as famílias já planejavam reformas e construções nas edificações, bem como os órgãos municipais já trabalhavam em busca de recursos para a melhor estruturação da localidade, como calçamento, saneamento e novas instituições municipais como creches, escolas e postos de saúde.

É evidente a melhoria estabelecida nas localidades beneficiadas, a aplicação da regularização fundiária nas áreas ocupadas/invasas serve para garantir titularidade a direitos já existentes nessas áreas, como também incluir socialmente famílias que não se encontravam as vezes amparadas pelos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

A IMPORTÂNCIA DA METODOLOGIA DA PESQUISA PARA A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO: A singularidade textual dos trabalhos científicos jurídicos. Bahia: Hucitec, v. 23, n. 25, 2013.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas. **O Estatuto da Cidade comentado.** 3 nov. 2010. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/182>. Acesso em: 10 out 2016.

BRANT, Vinicius Caldeira (org.). **São Paulo: trabalhar e viver.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 30 jul. 2015 a.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Conversão da Medida Provisória nº 514, de 2010. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197- 43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Sentença nº 0800070-17.2013.8.24.0088. Requerente: Município de Lebon Régis. Relator: Juíza de

Direito Livia Francio Rocha Cobalchini. Lebon Régis, SC, 03 de dezembro de 2015.

CERVO, A., BREVIAN, P.A. **A metodologia científica**. São Paulo, McGraw-Hill, 1983, p.125.

COSTA, José Rubens da. **Síntese histórica da propriedade imóvel**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 77.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. Saraiva, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 17. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 114.

DIREITO E DEMOCRACIA: **Revista de Ciências Jurídicas**. Canoas: Ulbra, v. 4, n. 2, 2003. Semestral.

DOCTRINAS ESSENCIAIS DE DIREITO REGISTRAL: Retificação do registro de imóveis, regularização fundiária e as zonas especiais de interesse social (ZEIS). São Paulo: Thomson Reuters/RT, v. 6, dez. 2011.

FEDERAL, SENADO. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248 p.

FIÚZA, Ricardo et al. **Novo código civil comentado**. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2002.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HIRATA, Francini. **“Minha Casa Minha Vida”**: Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? Marília: Aurora. Ano III, número 4, julho de 2009. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/aurora>, acessado em 10/12/2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS. **Propriedade e desenvolvimento**. Porto Alegre: IEE, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil: Aspectos Jurídicos e Políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 174 p.

MAHFUS, Júlio Cesar. **Democracia Participativa: Um Balizamento entre a Democracia Representativa e a Democracia Direta no Contexto Brasileiro**. Santa Cruz do Sul, 2002. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado - Universidade de Santa Cruz do Sul).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª Edição, São Paulo, Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Atual, 1997. 733 p.

MINGIONE, Enzo (1999). **"Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates"**. In: MINGIONE, Enzo (org.). *Urban Poverty and the Underclass*. New York, Blackwell, pp. 30-40.

NOGUEIRA, Antonio de Pádua Ferraz. **Fundamentos sócio jurídicos do bem de família (lei 8009/90)**, Revista dos tribunais, São Paulo: RT, v. 691, maio 1993.

OSÓRIO, Letícia Marques. **A reapropriação das cidades no contexto da globalização.** In: Osorio, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas.** 2.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 622 p.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil.** 12. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

PONTES, Daniele Regina. **DIREITO À MORADIA:** Entre o tempo e o espaço das apropriações. 2012. 215 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática.** 2. Ed. rev. e atual Curitiba, PR: Juruá, 2007.

SAVATIER, René. **Du droit civil au droit public.** 2. Ed., Paris: LGLD, 1950.

Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Texto do projeto de lei que dispões sobre parcelamento do solo urbano e dá outras providências, sancionada pelo presidente João Figueiredo. Lei nº. 6.766 de 19/12/1979.** Brasília: Senado Federal, 1979f.

TORRES, Marcos Alcino. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social.** 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen, 2010.

VIANA, Daniel Roepke; ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. **Direito e linguagem: os entraves linguísticos e sua repercussão no texto jurídico processual.** Revista de Direitos e Garantias Fundamentais - nº 5, 2011 da FDV.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O direito à moradia.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor.** 2005. 95p. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a histórico do planejamento urbano no Brasil.** In: DEAK, C.; SHIFFER, S. R. (orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. P. 169-243.