

RECEBIDO EM: 25/05/2020  
APROVADO EM: 05/08/2021

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE BENS PÚBLICOS URBANOS: DIFICULDADES, GARANTIAS E DESTINAÇÃO SOCIAL DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

*LAND REGULARIZATION OF PUBLIC URBAN PROPERTIES: DIFFICULTIES,  
GUARANTEES AND SOCIAL DESTINATION OF THE UNION'S REAL ESTATE*

*Zenildo Bodnar<sup>1</sup>  
Arthur Marques Teixeira<sup>2</sup>  
Valdez Adriani Farias<sup>3</sup>*

## **SUMÁRIO:** Introdução. 1. Imóveis da união e o cumprimento da função social da propriedade. 2. Regularização fundiária e regularização fundiária

1. Pós Doutor em Direito Ambiental na Universidade Federal de Santa Catarina e Pós Doutor em Direito Ambiental pela Universidad de Alicante - Espanha. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professor nos programas de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Foi Juiz Federal e atualmente é Registrador de Imóveis.
2. Pós-graduando em Direito Imobiliário, Urbanístico, Notarial e Registral pela Universidade de Santa Cruz – UNISC. Escrevente no Registro de Imóveis de Santa Maria/RS.
3. Possui graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI, foi Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra e atualmente é Chefe da Procuradoria Regional da PFE/Incrá em Santa Catarina. É Procurador Federal.

dos bens públicos. 3. Regularização fundiária dos bens imóveis da união. 4. conclusão. Referências.

**RESUMO:** A Regularização Fundiária, apesar de não ser um tema novo, comporta perspectiva inéditas de abordagem considerando as múltiplas realidades e a grande quantidade de assentamentos informais localizados nas áreas públicas da União, as quais nem sempre cumprem com as suas finalidades sociais. Assim, considerando que o Poder Público também é destinatário do dever de cumprimento da função social da propriedade, incumbindo-lhe igualmente implementar políticas públicas, questiona-se, nesta pesquisa, em que medida a Regularização Fundiária de Bens Públicos se torna instrumento hábil de governança a fim de garantir o direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano sustentável. Deste modo, o objetivo do artigo é analisar a Regularização Fundiária de Bens Públicos enquanto instrumento hábil de governança a fim de garantir o direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano sustentável no contexto complexo de vulnerabilidade urbana. Para tanto, inicialmente, realiza uma abordagem dos elementos caracterizadores da Função Social da Propriedade à luz da Constituição Federal e prossegue com a análise da possibilidade de Regularização Fundiária de bens públicos urbanos. Por fim, examina a aplicação deste instituto em imóveis de propriedade da União. Utiliza-se o método de abordagem dedutivo, método de procedimento histórico e pesquisa exploratória. Como resultado da pesquisa, identifica-se a importância da atuação estatal na efetivação do Direito à Moradia Digna, especialmente através da possibilidade de Regularização Fundiária de imóveis públicos, sobretudo da União pela quantidade de imóveis que podem ser destinados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Bens Públicos. Função Social da Propriedade. Imóveis da União. Regularização Fundiária.

**ABSTRACT:** Land Regularization, despite not being a new topic, involves unprecedented approach perspectives, considering the multiple realities and the large number of informal settlements located in Federal Government public areas, which do not always fulfill their social purposes. Thus, considering that the Public Power is also the recipient of the duty to fulfill the social function of property, and is also responsible for implementing public policies, it is questioned, in this research, to what extent the Land Regularization of Public Goods becomes a skillful instrument of governance in order to guarantee the right to decent housing and sustainable urban development. The objective of the article is to analyze Land Regularization of Public Properties as a

skillful instrument of governance in order to guarantee the right to decent housing and sustainable urban development in the complex context of urban vulnerability. Initially, it approaches the elements that characterize the Social Function of Property in the light of the Federal Constitution and proceeds with the analysis of the possibility of Land Regularization of urban public properties. Finally, it examines the application of this institute in properties owned by the Federal Government. The deductive approach method, historical procedure method and exploratory research are used. As a result of the research, the importance of state action in the realization of the Right to Decent Housing is identified, especially through the possibility of Land Regularization of public properties, especially from the Federal Government due to the amount of properties that can be used.

**KEYWORDS:** Public Administration. Public Properties. Social Function of Property. Federal Government Properties. Land Regularization.

## **INTRODUÇÃO**

A promulgação da Constituição Federal trouxe consigo o marco definitivo do Princípio da Função Social da Propriedade em nosso ordenamento jurídico. Este princípio parte da noção de que a sociedade deve contribuir com o bem-estar da coletividade, não se atendo apenas a interesses estritamente individuais.

O cumprimento da Função Social de propriedades públicas deve estar atrelado às responsabilidades e obrigações do Estado para com a sociedade. Desse modo, a destinação e o uso dos bens públicos têm como uma de suas finalidades colaborar para a redução das desigualdades sociais e territoriais, bem como promover a justiça social, através da garantia do Direito à Moradia Digna e à Cidade Sustentável.

Neste contexto, importante registrar o elevado déficit habitacional brasileiro. Não há dados oficiais atualizados, tendo em vista que o Censo 2020 foi adiado, em decorrência da pandemia da Covid-19<sup>4</sup>, e o último Censo realizado pelo IBGE foi no ano de 2010. Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, elaborado segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, apontou um cenário aproximado com números de 2015:

---

4. A pandemia de coronavírus levou o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a adiar a realização do Censo demográfico, que seria iniciado no dia 01 de agosto de 2020.

Esse levantamento indicava que havia, naquele ano, um déficit absoluto de 6.356.000 habitações no Brasil. O adensamento excessivo respondia por 5,2% do déficit – ou seja, por 330.512 habitações. E a coabitação, por 29,9% do déficit – isto é, por 1.900.444 moradias (MARQUES, 2020).

Portanto, em face desse elevado déficit habitacional e no contexto da informalidade fundiária urbana, que traz consigo dificuldade de acesso aos direitos fundamentais de propriedade e moradia, além da necessidade de destinação social dos bens imóveis da União, torna-se fundamental avaliar a Regularização Fundiária enquanto estratégia apta a efetivar políticas públicas.

Assim, delimita-se este trabalho no dever fundamental do Poder Público, especialmente na União, no cumprimento da função social da propriedade que atualmente e na implementação do conjunto de políticas públicas e de direitos fundamentais relacionados com a regularização fundiária, destacadamente o amplo acesso à moradia digna.

A necessidade eminente de reconhecer e legalizar as ocupações irregulares nas cidades alcança muitas esferas da sociedade. Assim, a regularização de tais áreas devem ser planejadas em um viés de cooperação entre municípios, registradores de imóveis, sociedade civil e União.

Frente a grande problemática envolvendo o tema, onde a informalidade é a regra, cabe perquirir, em que medida a Regularização Fundiária de Bens Públicos pode efetivamente contribuir enquanto instrumento adequado de boa governança a fim de garantir a o direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano sustentável? A partir dessa problematização, o objetivo geral deste estudo é analisar a Regularização Fundiária de Bens Públicos enquanto instrumento hábil de governança com potencial para contribuir com a efetividade do direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano sustentável frente a complexidade das irregularidades urbanas. Os objetivos específicos são: a) analisar o cumprimento da função social da propriedade da união; b) Caracterizar a Regularização Fundiária e demonstrar a sua aplicabilidade em Bens Públicos; c) destacar a importância da Regularização Fundiária em bens imóveis da União a fim de redirecionar o desenvolvimento das cidades do país na tentativa de proporcionar mais adequado e consequente uso da estrutura urbana.

Esse objeto de estudo tem por justificativa e relevância social, a necessidade de elucidar e compreender a insustentabilidade urbana

decorrente das ocupações irregulares a fim de disseminar a busca pela a efetivação do princípio constitucional da Função Social da Propriedade a partir do instituto da Regularização Fundiária de bens públicos, especialmente no que diz respeito aos imóveis de propriedade da União.

Para tanto, estabeleceu-se como método de abordagem o dedutivo, método de procedimento o histórico e técnica de pesquisa exploratória, a fim de se aferir a efetivação do princípio constitucional da Função Social da Propriedade a partir do instituto da Regularização Fundiária de bens públicos, especialmente no que diz respeito aos imóveis de propriedade da União. Assim, fundamenta-se em uma pesquisa predominantemente bibliográfica, uma vez que serão consultadas obras relativas aos pontos em estudo para avaliar os institutos jurídicos em questão, buscando-se compreender melhor a intensa relação entre propriedade pública, moradia e regularização fundiária, também a partir da análise da Lei 13.465/2017.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Regularização Fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda passaram a ser diretrizes gerais da Política Urbana

O trabalho foi dividido em três seções. Inicialmente, realiza uma abordagem dos elementos caracterizadores da Função Social da Propriedade à luz da Constituição Federal. Prossegue com a análise da possibilidade de Regularização Fundiária de bens públicos. Por fim, examina a aplicação deste instituto em imóveis de propriedade da União.

## **1. IMÓVEIS DA UNIÃO E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Ao analisar o tratamento da legislação, normas e procedimentos administrativos sobre a identificação e delimitação dos bens imóveis da União, inicialmente, deve-se ter uma visão geral do que são bens públicos. Neste diapasão, cumpre destacar que são os bens pertencentes à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que se subdividem em bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais<sup>5</sup> (CAZETTA, 2002, p. 16).

---

5. O Código Civil Brasileiro trata expressamente da classificação de bens públicos em seu Artigo 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

De toda maneira, em uma análise com maior rigor técnico, faz-se necessário mencionar que o critério utilizado para a referida classificação é a destinação ou a afetação do bem, onde os bens de uso comum do povo ou de domínio público são aqueles destinados à utilização pública e coletiva, sendo que é o povo que deles usufrui (PEREIRA, 2017, p. 55).

Já os bens de uso especial ou do patrimônio administrativo destinam-se à execução dos serviços públicos. Os bens dominicais, do patrimônio disponível ou fiscal, por sua vez, não são aplicados ao uso comum nem ao especial, carecendo de destinação pública específica. Assim, podem ser empregados para qualquer fim, inclusive alienação (PEREIRA, 2017, p. 55).

Normalmente submetidos ao regime de Direito Público, os bens públicos são administrados e gerenciados pela Administração Pública. Sua gestão se dá através de preceitos legais genéricos, bem como por normas regulamentares específicas, para que se cumpram os direitos constitucionalmente fixados (NASCIMENTO, 2013, p. 56).

Desse modo, a utilização e conservação dos bens públicos está sujeita à destinação natural ou legal da coisa. Este entendimento, em seu amplo sentido, alcança a alienação dos bens que se demonstram inúteis ao domínio público e à aquisição de novos bens, quando essenciais ao serviço público (ROCHA, 2005, p. 55).

Desse modo, as várias formas de uso e ocupação do solo integram a categoria dos bens imóveis, que podem ser casas, edifícios (residenciais ou comerciais), monumentos, indústrias, praças, entre outros. Acrescentam-se a esta lista bens naturais, como a Mata Atlântica, o espaço aéreo, jazidas e recursos minerais existentes no subsolo (NASCIMENTO, 2013, p. 18).

Nesse íterim é que se problematiza a noção de bens imóveis da União no paradigma do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal, em seu capítulo II, artigo 20, traz a definição dos bens pertencentes à União:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

A respeito do tratamento constitucional dos bens imóveis da União, cabe referir que a Constituição Federal apresenta um rol de preceitos que devem ser aplicados à propriedade pública a fim de atender seu interesse social. Tais disposições dizem respeito a direitos fundamentais como à Moradia e ao Meio Ambiente, que estão intimamente ligados ao princípio da Função Social da Propriedade, que norteia a Política Urbana e rural (PAGANI, 2007, p. 31).

O advento da Constituição Federal propiciou a revolução de paradigmas no que tange ao instituto da propriedade. Exemplo disso é que o cumprimento da sua função social foi anteposto em detrimento do

poder de uso ilimitado e incondicionado dos bens. Desse modo, o Direito de Propriedade passou a ser limitado pelo princípio da Função Social, atendendo, simultaneamente, aos interesses do proprietário e aos coletivos (NASCIMENTO, 2013, p. 20).

A Constituição Federal garante, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, o Direito de Propriedade, desde que respeitada sua Função Social. Ou seja, o ordenamento constitucional prevê que pesa sobre a propriedade uma hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente, não se garante aquele direito. Veja-se, a propósito, decisão proferida pelo STF em sede de ADI nº 2213: “O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente [...], legitimar-se-á a intervenção estatal...”.

Em consonância com os demais princípios constitucionais, a Função Social da Propriedade é disciplinada pelo Direito Público e é o mandamento principal do regime da propriedade. De acordo com o texto constitucional, toda e qualquer propriedade, pública ou privada, deve estar submetida a este princípio, de modo que tal comando diretivo também se aplica aos imóveis da União. Entende-se por função social da propriedade como uma obrigação inerente às propriedades, de forma que seu uso deve atender, não só os direitos individuais, mas também ao interesse público (PEREIRA, 2017, p. 57).

Conforme Silva (2017, p. 134):

[...] a Constituição determina que a propriedade deve cumprir a função social e somente ela será protegida pelo ordenamento jurídico. Assim, ao poder público não é dado ter bens sem serventia. A propriedade pública só seria justificada na medida em que esses bens são necessários à satisfação do interesse público. Se o poder público, proprietário de um bem, não cumprir sua função social, tal bem não seria protegido.

O cumprimento da Função Social da Propriedade Pública deve estar atrelado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade. A destinação e o uso dos bens públicos pertencentes à União devem ter, entre seus objetivos, o de contribuir com a redução das desigualdades sociais e territoriais, promovendo a justiça social, a fim de garantir o Direito à Moradia Digna e o desenvolvimento social local (PEREIRA, 2017, p. 58).



Diante do exposto, levando-se em conta as dificuldades legislativas e a classificação dos bens públicos, convém destacar que a propriedade não deve ser vista sob o prisma do direito individual, mas como portadora de uma função essencial de justiça coletiva. Via de regra, este instituto jurídico representa a harmonização entre interesses individuais e coletivos, visando a assegurar que a garantia constitucional do Direito à Propriedade só deixe de ser exercida se representar um ato contra o interesse coletivo. Dessa forma, os bens imóveis da União, em geral, não podem ser utilizados, gozados ou dispostos, se não em prol do proveito coletivo (NASCIMENTO, 2013, p. 23).

Com base no princípio constitucional da Função Social da Propriedade, todos os imóveis da União devem ser utilizados de forma a proteger e reconhecer os direitos da sociedade brasileira como um todo, priorizando seu viés socioambiental. Assim, para identificar o uso e a destinação mais adequados dos bens imóveis da União, deve-se objetivar a proteção de direitos socioambientais, a partir de instrumentos legislativos que tratam da Política Urbana, Fundiária e Agrária, bem como da Política do Meio Ambiente (PEREIRA, 2017, p. 60).

A atual crise urbana brasileira, caracterizada principalmente por mazelas como desigualdade, desemprego e informalidade, em conjunto com a redução dos investimentos em políticas públicas, teve como consequência o aumento da população moradora de favelas, da pobreza urbana, da violência na cidade, entre outras desvantagens.

No Brasil, constata-se que há uma luta histórica por implementação de moradia digna, as políticas habitacionais iniciadas, ainda partir de 1920, estavam vinculadas às caixas e aos institutos de aposentadoria e pensão (CAPs/IAPs). Já, a partir de 1946 com a Fundação da Casa Popular (FCP), ainda em 1960, surge a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Ainda nessa tentativa constante de garantir o direito à moradia digna, em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), dentre muitas outras políticas públicas até os dias atuais (KUJAWA; ZAMBAM, 2018, p. 02).

Contudo, apesar de todos os avanços e conquistas, ainda subsistem muitos desafios, os quais tendem a ser ainda mais acentuados no atual contexto econômico intensamente afetado pela Pandemia Mundial.

Estes fatos, agregados à crescente taxa de urbanização, questiona-se acerca da viabilidade da utilização da propriedade pública na superação

desta situação (NASCIMENTO, 2013, p. 24). A sujeição da Administração Pública ao atendimento das questões sociais influencia nas relações jurídicas de domínio público. Di Pietro (2003, p. 25) analisa tal situação, destacando que não se trata de um pleonasmo falar em Função Social da Propriedade Pública pois, ainda que o Estado esteja vinculado ao interesse público, o patrimônio público também está.

Dessa forma, na próxima seção, abordar-se-á a Regularização Fundiária de bens públicos visando ao bem-estar social sustentável, levando em consideração as diferenças regionais, sociais, econômicas e culturais entre os diversos segmentos da sociedade brasileira.

## **2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA APLICAÇÃO AOS BENS PÚBLICOS**

A História brasileira é marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos, fato que contribuiu diretamente na migração do campo para a cidade. Com a concentração de multidões de pessoas nos centros urbanos, houve a superlotação das periferias, sem amparo às necessidades de moradia, emprego, educação e transporte (NASCIMENTO, 2013, p. 20).

O êxodo rural, ocorrido entre 1960 e 1980, alterou profundamente as características da sociedade brasileira. Neste período, a população residente em áreas urbanas dobrou, passando de 40 a 80 milhões de pessoas.

Nesse contexto, era possível observar que os padrões da legislação urbanística davam preferência às famílias de alta ou média renda no que tange ao Direito à Moradia. Cumpre referir que o acesso ao solo pelas pessoas em situação de vulnerabilidade se dava pela “lógica da necessidade”, ou seja, a organização territorial das cidades acontecia de forma a impedir o seu crescimento sustentável (CARDOSO, 2010, p. 37).

Atualmente, o acesso à propriedade continua tendo significado crucial na sociedade, de forma que terra ainda significa poder e riqueza e, sua falta, exclusão. Desse modo, é do Estado o papel decisivo de atender à demanda daqueles que são excluídos do acesso à propriedade pelas vias formais do mercado, devendo garantir o Direito Fundamental de Moradia à população (NASCIMENTO, 2013, p. 22).

As alterações promovidas pelo advento da Constituição Federal de 1988 inauguraram o termo “Estado Socioambiental”, afirmando a constituição de um Estado Social que reconhece direitos fundamentais

e disponibiliza ferramentas jurisdicionais para sua garantia (PAGANI, 2007, p. 122).

Através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, o Direito à Moradia, foi consagrado como Direito Social, sendo atualmente previsto no artigo 6º, IV, da Constituição Federal (CARDOSO, 2010, p. 53). Seus artigos 182 e 183 foram inovadores no que diz respeito à Política Urbana, que ganhou seu próprio capítulo, ao inaugurarem um novo regime jurídico da propriedade urbana no Brasil. Foram consolidados importantes instrumentos de Política Urbana, como a usucapião e a concessão de usos especiais para fins de moradia de imóveis privados e públicos de até 250m<sup>2</sup>, utilizados como única moradia de seus possuidores, sem oposição (PAGANI, 2007, p. 123).

Ainda sobre o viés constitucional, importante anotar que a par do direito de propriedade (art. 5º, XXII), que exige cumprimento da função social (art. 5º, XXIII), o art. 5º, *caput* da Constituição Federal garante a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, na forma da lei, o acesso à propriedade de forma inclusiva.

Nessa esteira, o instituto da Regularização Fundiária surge como um dos principais instrumentos de acesso à propriedade e garantidor do Direito Social à Moradia que, para ser concretizado, presume a atuação estatal. Tal instituto parte do princípio constitucional garantidor da Função Social da Propriedade, seja ela pública ou privada (SILVA, 2017, p. 138).

A Regularização Fundiária é um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas e sociais, garantindo a regularização de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas irregularmente. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas ou condomínios de luxo (ALFONSIN, 2001, p. 47).

Conforme o próprio termo indica, a Regularização Fundiária tem por missão tornar regular uma situação de ocupação de terras que se destaca por estar em desconformidade com o ordenamento jurídico. Assim, traz à legalidade situações que, apesar de ilegais em sua origem, merecem ser harmonizadas com a norma jurídica, constituindo política pública de caráter necessário e permanente (BEZERRA, 2018, p. 8).

Neste sentido, o instituto da Regularização Fundiária objetiva a concretização de princípios constitucionais, garantindo efetivo acesso

à propriedade, tendo como fio condutor o da Dignidade da Pessoa Humana. Visa a garantir o equilíbrio urbano e ambiental, tutelando a ordem urbanística e os direitos dos cidadãos moradores de loteamentos irregulares e clandestinos. Este instituto representa importante mecanismo de democratização do espaço urbano, transcendendo a concessão do título de propriedade, com enfoque na ruptura da dicotomia entre o espaço formal e informal (CARDOSO, 2010, p. 58).

Sobre a amplitude e importância da Regularização Fundiária, enfatiza Bodnar (2017, p. 109) que este instituto é a diretriz da concretização da cidade sustentável, não se relacionando meramente com a regularização tabular (direito de propriedade), mas também contemplando medidas a serem implementadas em diversas perspectivas.

Assim, aborda questões centrais sobre os problemas urbanos, bem como apresenta ferramentas para minimizá-los. Verifica-se que a pluralidade de seus efeitos se coaduna com a necessária implementação de mecanismos capazes de direcionar a urbanização a padrões democráticos. Também se relaciona à premissa histórica da busca de uma cidade sustentável, de forma a compreender a problemática dos contornos urbanos (NASCIMENTO, 2013, p. 61).

Resta claro que os bens públicos compreendem não apenas imóveis passíveis de cumprir sua função arrecadadora, como também imóveis com importante função socioambiental, sem que um prevaleça sobre o outro. Mais do que isso, trata-se, conforme observa a Constituição, de identificar corretamente a função, ou melhor, a vocação do imóvel, e fazer com que esse propósito seja cumprido (CARDOSO, 2010, p. 67).

Nessa perspectiva, observa-se que a Regularização Fundiária, enquanto diretriz na busca por uma cidade sustentável, não diz respeito apenas à regularização tabular, relativa ao direito de propriedade, mas contempla um conjunto de medidas a serem implementadas em diversas perspectivas. Para que se atenda ao interesse público, no que diz respeito aos bens públicos, deve ser observado o Direito à Moradia Digna (MOREIRA, 2018, p. 88).

Dessa forma, ressalta-se que a sociedade brasileira, os agentes e as instituições públicas têm a responsabilidade de assegurar que a destinação e o uso dos bens públicos atendam à Função Social da Propriedade (TARTUCE, 2018, p. 8). Nesse sentido, observa-se que a Regularização Fundiária deve atender dois aspectos importantíssimos: o jurídico, que visa

a garantir a segurança da moradia por meio da titulação; e o urbanístico-ambiental, que busca munir de infraestrutura os assentamentos e ocupações, a fim de garantir o Direito à Moradia Digna e a preservação ambiental (CARDOSO, 2010, p. 65).

Uma das importantes mudanças trazidas por esse novo ordenamento é a provocação do poder público local para que adote postura proativa na promoção da Regularização Fundiária, visando a simplificar e desburocratizar o processo. Além disso, observa-se que a legislação ampliou o alcance do instituto ao considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em zonas rurais (SILVA, 2017, p. 131).

O marco legal urbano vigente exigiu mudanças na gestão do patrimônio público, a partir da revisão do papel da Administração Pública. Isto também se aplica aos bens públicos, especificamente no que diz respeito aos imóveis. Consequência disso foi a democratização do acesso à propriedade pública, em razão de seu caráter social, ambiental, cultural e econômico (MOREIRA, 2018, p. 102).

Dessa forma, destaca-se que, na relação entre a gestão dos bens públicos e a realização do Direito à Moradia, a destinação e o uso dos imóveis públicos devem estar respaldados em um processo democrático e participativo de gestão patrimonial. No caso de assentamentos informais de baixa renda situados em áreas públicas há, por vezes, interesses públicos conflitantes, como no caso de áreas destinadas a hidrelétricas, rodovias, áreas de proteção ambiental ou áreas verdes. Face às sobreposições de interesses, é importante definir os critérios e procedimentos para a tomada de decisões (NASCIMENTO, 2013, p. 61).

Quando o processo de Regularização Fundiária envolve áreas públicas, deve ser considerada a preponderância do interesse público na manutenção do domínio público de áreas já ocupadas ou vazias com vocação para moradia. Dessa forma, vale ressaltar que o processo de Regularização deve ser guiado por meio da articulação de cinco eixos: administrativos, cadastrais, urbanístico-ambientais, jurídico-cartoriais e de gestão democrática, para que, assim, possa-se efetivar a garantia do Direito à Moradia Digna (CARDOSO, 2010, p. 122).

A realização da política habitacional de bens públicos ou daqueles já ocupados por assentamentos informais de população de baixa renda tem por objetivo o combate às desigualdades socioterritoriais, visando à

promoção das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade (MOREIRA, 2018, p. 152).

Analisando o mercado informal de terras, a próxima seção discorrerá acerca da Regularização Fundiária de imóveis da União sob a perspectiva de sua utilização na garantia do direito à moradia adequada como um componente fundamental do Direito à Cidade Sustentável.

### **3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO**

Conforme exposto, muitos assentamentos informais de baixa renda encontram-se localizados em áreas de propriedade da União, como é o caso das favelas e palafitas. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Regularização Fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda passaram a ser diretrizes gerais da Política Urbana, vinculando a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CARDOSO, 2010, p. 69).

Destaca-se que o ápice do tratamento jurídico da cidade no Brasil, em especial do direito à cidade, deu-se com o advento do Estatuto das Cidades. Por meio desta norma adotou-se expressão “cidade sustentável”, enquanto direito fundamental. Foram previstas as diretrizes diretrizes e fundamentos do planejamento urbano, com diversos deveres impostos aos gestores públicos.

O Estatuto das Cidades foi editado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, cujo objetivo foi o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social a fim de regular a utilização da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio do meio ambiente.

Entre as premissas da cidade sustentável encontra-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, dentre outros. Direitos estes que visam dar ênfase à utilização de instrumentos urbanísticos sustentáveis, tendo por fundamento três eixos fundamentais da sustentabilidade (desenvolvimento social, crescimento econômico e proteção ambiental (GOMES, ZAMBAM, 2018, p. 318).

Conforme Estatuto da Cidade está condição ideal de cidade sustentável será alcançada por meio da participação dos cidadãos e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, através de uma participação ativa.

Para tanto, lançou-se por meio deste diploma instrumentos capazes de corroborar na aplicação efetiva na busca pelo direito à moradia digna. Dentre eles cita-se alguns, como por exemplo, o zoneamento urbanístico ambiental, instituição e/ou recuperação de áreas verdes urbanas, revitalização de espaços públicos abertos e ainda tributos ambientais. (GOMES, ZAMBAM, 2018, p. 318).

Salienta-se que a manutenção e a melhora da qualidade de vida, direito garantido a todos pela Constituição Federal, não se limita apenas ao tratamento de questões ambientais, mas também serve de norte à política de desenvolvimento urbano. Contudo, frente a atual crise urbana no país, ocorre um aumento significativo de loteamentos irregulares e clandestinos, ocupações informais que acontecem não só em áreas privadas, como também nas áreas da União.

Destaca-se que a informalidade urbana se encontra diretamente ligada a normas urbanísticas e padrões elitistas e excludentes, onde através da história verifica-se um total descompasso com a realidade social das ocupações humanas e assentamentos. Nesse sentido, convém destacar que a gestão das cidades no Brasil nos últimos anos aponta a existência de inúmeros problemas e desafios que necessitam ser enfrentados para estabelecer processos e mecanismos capazes de possibilitar a democratização e integração da gestão das cidades, através da participação popular ativa (SAULE JUNIOR, 2007).

Dessa forma, visando contribuir com um crescimento urbano mais ordenado e sustentável, a fim de garantir o direito à moradia digna, a regularização fundiária surge como estratégica de intervenção pública, dotada de elevado potencial, especialmente pelo seu caráter interdisciplinar.

Com a promulgação da Lei nº 11.481/2007 - Lei de Regularização Fundiária de Terras da União, houve importante avanço na consolidação da Função Social como elemento norteador das ações de Regularização Fundiária de assentamentos de baixa renda em imóveis públicos. A partir disso, consolidou-se um novo paradigma da gestão do patrimônio da União: a efetivação de sua Função Socioambiental (NASCIMENTO, 2013, p. 66).

Através da consolidação do Princípio da Função Social da Propriedade, fundamentou-se a redefinição da missão institucional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão dos imóveis públicos federais, o qual encontrava-se ligado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, e atualmente pertence ao Ministério

da Economia. Compete, portanto, à SPU, a harmonização e a conjugação de interesses coletivos, visando à garantia do Direito Social à Moradia de áreas da União, quando ocupadas pela população de baixa renda, considerando a situação socioeconômica da população, bem como as normas ambientais (CARDOSO, 2010, p. 88).

Para que seja possível promover a Regularização Fundiária de assentamentos informais em bens da União, além da observância dos aspectos legais, é fundamental a formalização da parceria entre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o Município, sendo este um ente imprescindível para a boa execução deste processo.

Em decorrência das competências que foram atribuídas aos Municípios na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, demonstra-se a importância da cooperação técnica entre os envolvidos, a fim de definir a gestão da Regularização Fundiária de forma compartilhada e garantir a regularização jurídica, urbanística e ambiental do assentamento (CARDOSO, 2010, p. 89).

Por meio dessa parceria, o Município pode apoiar diretamente a SPU com a realização de levantamento de dados e de estudos prévios, levantamentos topográficos, elaboração de cadastros socioeconômicos, bem como execução de obras necessárias à Regularização. Porém, para que a Regularização Fundiária de Bens Imóveis da União seja exitosa, é imprescindível a articulação com outros atores, tais como Registros de Imóveis, associação de moradores, órgãos ambientais federais e estaduais, estes com a finalidade de garantir a sustentabilidade ambiental da Regularização (NASCIMENTO, 2013, p. 66).

A aplicação da Regularização Fundiária em imóveis da União baseia-se na previsão legal constante do artigo 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade. Este instrumento normativo é responsável por sistematizar uma série de institutos de planejamento tributário, político e jurídico, os quais deverão ser utilizados pelos entes federativos no ordenamento de seu território, de forma a cumprir a Função Social da Propriedade (NASCIMENTO, 2013, p. 136).

Com o advento da Lei 13.465/2017, a Regularização Fundiária de terrenos ocupados de propriedade da União foi facilitada, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Através de sua aplicação, diversas exigências formais foram flexibilizadas, tornando o registro mais acessível (SILVA, 2017, p. 131).



A nova legislação revogou o marco legal anterior sobre Regularização Fundiária no país, a Lei 11.977/2009, que ficou conhecida por instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida, além de ter sido a primeira lei a abordar a Regularização Fundiária em âmbito nacional. Além disso, com a nova lei, foi proposta uma mudança de paradigmas sobre a conceituação do instituto, bem como acerca de seus elementos essenciais. Esse diagnóstico harmoniza-se tanto com o Direito à Moradia Digna quanto com o Princípio da Função Social da Propriedade, tendo em vista que não apenas a propriedade pode dar concretude ao Direito à Moradia ou ao Princípio da Função Social (TARTUCE, 2018, p. 3).

Com a revogação do ordenamento anterior, os institutos e instrumentos agora são tratados dentro do instituto da Regularização Fundiária urbana (Reurb), ao lado da legitimação fundiária. Segundo a Lei, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Dentre os diversos instrumentos previstos no art. 15 da Lei nº 13.465/17, destaca-se o instituto da Regularização Fundiária urbana e a legitimação fundiária, que pretendem possibilitar um projeto de Regularização Fundiária especialmente à população de baixa renda, para recebimento do título representativo da propriedade do seu imóvel, bem como para garantir o acesso aos serviços públicos essenciais, como a moradia digna.

Segundo o art. 23 da Lei nº 13.465/17, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (CARMONA, 2019, p. 12).

A legitimação fundiária só pode ser concebida na Reurb-S (social), ou seja, para população de baixa renda, mediante o cumprimento de condições específicas. O primeiro pressuposto para a concessão da legitimação fundiária pelo Poder Público é o reconhecimento de detenção em imóvel público ou posse em imóvel privado de área situada em um “núcleo urbano informal consolidado”, isto é, “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das

vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (CARMONA, 2019, p. 12).

Importante distinguir, sucintamente, dois instrumentos de Regularização Fundiária bastante relevantes por sua grande utilidade prática: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, estão previstas nos artigos 25 a 27 da Lei nº 13.465/17. Em síntese, diferem quanto à área alcançada, tendo em vista que a legitimação fundiária abarca bens públicos e privados, enquanto a legitimação de posse somente se aplica a bens privados, consoante expressa dicção do art. 25, §2º (CARMONA, 2019, p. 7).

Também diferem quanto à espécie de Reurb aplicável, pois a legitimação fundiária pressupõe apenas a Reurb-S, enquanto a outra admite ambas as modalidades de regularização fundiária urbana. Em acréscimo, a principal distinção entre esses instrumentos repousa no fato de que a primeira transfere, de imediato, a propriedade, o que se aproxima da usucapião de bens públicos e remete à polêmica sobre sua (in)constitucionalidade.

Já o outro instituto jurídico é um título, transmissível por ato inter vivos ou causa mortis, que reconhece a posse-moradia no local a ser regularizado e inicia a contagem de tempo para facilitar uma futura conversão, de acordo com os requisitos legais, em propriedade; embora a concessão de legitimação de posse, *ipso facto*, não transfira a propriedade (CARMONA, 2019, p. 7).

Semelhantemente, enfim, ambos os instrumentos conduzem à aquisição desembaraçada (originária) da propriedade e são registrados no Cartório de Registro de Imóveis (art. 167, I, 41 e 44 da Lei nº 6.015/73 da Lei de Registros Públicos) (CARMONA, 2019, p. 7).

No que se refere à garantia do Direito Social à Moradia Digna, destaca-se que a definição da Regularização Fundiária e da urbanização de Imóveis da União ocupados por pessoas de baixa renda eleva o instituto da Regularização a uma das prioridades da Política de Gestão do Patrimônio da União da SPU (CARDOSO, 2010, p. 156).

Tais mecanismos são meios jurídicos por meio dos quais a União, Estados, Distrito Federal e Municípios enfrentam as diversas irregularidades fundiárias. Assim, visam a assegurar à população envolvida a segurança jurídica da posse.

A partir da identificação de assentamentos precários em imóveis da União, destaca-se a importância de uma estratégia de atuação para cada caso, através de uma parceria ativa de todos os atores envolvidos. Nesse sentido, a consagração da Regularização Fundiária como diretriz geral da política de desenvolvimento urbano, democratiza a legislação urbana e a atividade urbanística empreendida pelo Estado, ampliando o acesso à propriedade pelos grupos mais vulneráveis da sociedade (CARDOSO, 2010, p. 163).

Redirecionar o desenvolvimento das cidades do país a fim de proporcionar melhor uso da estrutura urbana construída ao longo do tempo é possível e desejável, desde que através da reabilitação urbana. Para tanto, faz-se necessária uma grande transformação no modo de fazer e de gerir a cidade. Este processo implica em dotar a cidade de condições favoráveis pela atuação conjunta dos governos e da sociedade civil (MERCÊS, 2008, p. 159).

O enfrentamento das adversidades ocasionadas pela falta de moradia digna, mesmo que parcialmente, demanda do Estado visão de longo prazo e postura inovadora, que combine criatividade, capacidade de antecipação a problemas e propensão à tomada de iniciativas para que o Princípio da Função Social da Propriedade seja atendido em relação à utilização de Bens da União em favor da população de baixa renda (CARDOSO, 2010, p. 201).

Compreender a Regularização Fundiária através da aplicação de seus instrumentos abrange considerar e interpretar a problemática da dificuldade de acesso aos Direitos Fundamentais da Propriedade e Moradia Digna, no contexto da informalidade, internalizando a necessidade de destinação social dos bens imóveis da União, para que sua Função Social seja cumprida na efetivação da cidade sustentável (SILVA, 2017, p. 134).

#### **4. CONCLUSÃO**

A crescente informalidade urbana faz parte da realidade das cidades brasileiras, sendo um dos principais vetores para o aumento da vulnerabilidade ambiental, social e econômica. Dessa forma, a luta pelo direito à cidade sustentável, à moradia digna e o direito ao meio ambiente equilibrado, não deve estar relacionada apenas ao Estado. Deve ser pensada e idealizada como uma estratégia de mobilização de todos os setores da sociedade por meio de participação ativa e solidária.

A atual crise do país, caracterizada, principalmente, pela desigualdade social, desemprego e informalidade, em conjunto com a redução dos investimentos em políticas públicas, culminou no aumento da população das periferias e um alto déficit habitacional. Dessa forma, constatou-se que a informalidade urbana é a realidade das maiorias das cidades brasileiras, gerando vulnerabilidade ao meio ambiente e a sociedade e, em decorrência da dificuldade do planejamento urbano, diminui-se o acesso aos direitos fundamentais e o exercício pleno da cidadania.

Ao longo dos anos, a história brasileira foi marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos. Esta situação de vulnerabilidade social se perpetua até os dias atuais. Salienta-se que muitas foram as tentativas de aplicação de políticas habitacionais a fim de garantir o direito à moradia digna, porém as medidas de planejamento e gestão adotadas até hoje são insuficientes para reduzir o problema histórico da informalidade urbana.

Em se tratando da ocupação de áreas públicas, mediante o acesso informal, denota-se que o Poder Público não só pode como deve agir a fim de reconhecer o direito à moradia dos ocupantes de área pública urbana. A necessidade do cumprimento desse dever prestacional, decorre do perfil social dos ocupantes, os quais, na maioria das situações, encontram-se em situação de miséria extrema.

Portanto, por intermédio desta pesquisa, analisou-se a importância da Regularização Fundiária enquanto garantidora do Direito Social à Moradia Digna. Para a concretização deste direito, faz-se essencial a atuação conjunta de todos os atores envolvidos nesse processo. Verificou-se, ainda, que este instituto tem por objetivo a concretização de princípios constitucionais regidos pela Dignidade da Pessoa Humana.

Redirecionar o desenvolvimento das cidades brasileiras é possível e desejável, porém, há um longo caminho a ser trilhado na implementação de medidas eficazes para conter a informalidade. Nessa perspectiva, foi apresentada e debatida a aplicação da Regularização Fundiária de Imóveis da União na busca pela concretização do Direito Social à Moradia Digna. O Princípio da Função Social da Propriedade é o balizador deste processo.

Constatou-se que o enfrentamento das adversidades ocasionadas pela falta de moradia digna demanda uma postura ativa do Estado, agregando um olhar inovador, combinado com criatividade e capacidade de antecipação a problemas decorrentes da informalidade. Verifica-se que são exatamente as áreas públicas, que por estarem fora do mercado imobiliário formal,

sofrem maior pressão da ocupação precária e desordenada da população que busca por um lugar na cidade.

Atender ao Princípio da Função Social da propriedade, através da utilização de Bens da União, em favor da população de baixa renda, requer a compreensão da destinação social destes bens, bem como a necessidade de desenvolver estratégias de cooperação com municípios, registradores de imóveis, sociedade civil e União.

É por intermédio da ampla cooperação entre os agentes envolvidos que poderão ser multiplicadas projetos e programas no âmbito da administração pública federal, estadual e municipal como forma de estratégias importantes para a destinação de imóveis públicos à programas de regularização fundiária e habitação de interesse social. Nesse sentido, evidencia-se que a regularização fundiária em áreas públicas como ferramenta com importante potencial para garantir e efetivar o direito à moradia digna e a cidade sustentável.

O aprimoramento da gestão de bens públicos, através da aplicação da regularização fundiária, apresenta-se como forma viável de se garantir a efetivação da função socioambiental da propriedade pública. As políticas públicas de regularização fundiária não devem ser formuladas de maneira isolada. Assim, é fundamental que sejam combinadas com outras políticas públicas preventivas, a fim de mitigar o ciclo de exclusão social, principal gerador de informalidade.

Planejar a cidade não é tarefa fácil, requer uma atuação conjunta, capaz de identificar as variáveis das dificuldades de acesso aos direitos fundamentais de propriedade e moradia. Nesta perspectiva, conclui-se que a utilização da Regularização Fundiária de Bens Imóveis da União, na tentativa de empreender as melhores estratégias de governança, caracteriza-se como elemento inovador para que a Função Social da Propriedade seja cumprida na efetivação da cidade sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. 'Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade'. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. 2001.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Regularização fundiária: Lei 13.465/2017*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2213/DF*. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1823899>. Acesso em: 25 maio 2020.

BODNAR, Zenildo. *A Regularização Fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável*. Tese (Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180913/349280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 maio 2020.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. Mestrado em Direito, PUC/SP, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acesso em: 06 maio 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. In: *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. 2019, Palmas, TO. Disponível em: [www.even3.com.br/anais/xcdbu](http://www.even3.com.br/anais/xcdbu). Acesso em: 20 maio 2020.

CAZETTA, Luis Carlos. *Legislação Imobiliária da União – Anotações e comentários às leis básicas*. 2002. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10044167-Legislacao-imobiliaria-da-uniao-anotacoes-e-comentarios-as-leis-basicas.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do Espaço Urbano: Novas Tecnologias e Políticas Públicas Urbanístico-Ambientais. In: *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 10, nº 1, 2013-2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29866/23349>. Acesso em 05 dez. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 15ª edição, 2003.

KUJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. Conquista da Moradia no Loteamento Canaã em Passo Fundo, Brasil. In: *Revista SciELO*. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17031.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARQUES, Eduardo. *Déficit habitacional é obstáculo para isolamento vertical, dizem pesquisadores*. In: ARANTES, José Tadeu. Agência FAPESP. 2020. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2020/04/>

deficit-habitacional-torna-isolamento-vertical-inviavel-no-brasil.html. Acesso em: 25 maio 2020.

MOREIRA, Fernanda Accioly Moreira. *Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União*. 2018. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopolos.net.br/wp-content/uploads/2018/10/FAM\\_tese\\_final\\_2018\\_REV\\_low-w.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopolos.net.br/wp-content/uploads/2018/10/FAM_tese_final_2018_REV_low-w.pdf). Acesso em: 01 maio 2020.

MERCÊS, Roberto Jansen das. Política Habitacional no Rio de Janeiro: dez anos de morar sem risco (1994 a 2004). V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Manaus 2008. *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas*. 1ª Ed. Porto Alegre, p. 151-162, nov. 2009.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro*. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108502/mod\\_resource/content/1/Dissertacao\\_Final\\_Mariana\\_Chiesa\\_Gouveia\\_Nascimento%20%283%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108502/mod_resource/content/1/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento%20%283%29.pdf). Acesso em 05 abr. 2020.

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, 2007. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4014#preview-link0>. Acesso em: 02 abr. 2020.

PEREIRA, Flora Regina Camargos. *A Função Social da Propriedade Pública e o Patrimônio da União destinado às Forças Armadas*. 2017. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2372>. Acesso em: 04 abr. 2020.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. Malheiros Editora, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na Construção de Cidades Justas, Democráticas e sustentáveis. In: *Direito Urbanístico – Vias jurídica das Políticas Urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, p. 27-61, 2007.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. *Regularização Fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações*. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37029>. Acesso em: 02 abr. 2020.

TARTUCE, Flávio. *A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/113588671-A-lei-da-regularizacao-fundiaria-lei-2017-analise-inicial-de-suas-principais-repercussoes-para-o-direito-de-propriedade.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.