

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA

## LAND REGULARIZATION AND RIGHT TO HOUSING

**Maria Águeda Pontes Caminha Muniz**

Doutora e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Finanças e Gestão Pública pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Secretária Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, Ceará.

**Márcia Maria Pinheiro da Silva**

Mestranda em Direito e Relações Privadas, Direitos Humanos e Desenvolvimento no Centro Universitário 7 de setembro (UNI7). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Defensora Pública do estado do Ceará.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Regularização fundiária e função social da propriedade; 3 Regularização fundiária e direito à moradia; 4 Cota para moradia de interesse social; 5 Considerações finais; Referências.

**Contents:** 1 Introduction; 2 Land regularization and social function of the property; 3 Land regularization and housing right; 4 Quota for housing of social interest; 5 Final considerations; References.

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) assegura expressamente o direito social à moradia ao estabelecer, por intermédio da política urbana, a promoção da redução das desigualdades na ocupação do espaço urbano no Brasil. Este artigo é fruto de pesquisa bibliográfica, conduzida mediante abordagem qualitativa, e tem como objetivo analisar os principais aspectos da regularização fundiária no ordenamento jurídico

brasileiro à luz dos princípios da função social da propriedade e do direito fundamental à moradia na atualidade. Intenta ainda examinar os desafios e a eficácia, na contemporaneidade, do instrumento denominado cota para moradia de interesse social, também intitulado de cota de solidariedade, bem como sua origem e uso nos Estados Unidos, em alguns países da Europa e no Brasil, avaliando em que medida os instrumentos de regularização fundiária e a cota de interesse social estão efetivamente promovendo o direito à moradia e à cidade sustentável.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Função social. Moradia. Cota de Solidariedade.

**Abstract:** The Federal Constitution of 1988 (BRASIL, 1988) expressly guarantees the social right to housing, when it establishes, through urban policy, the promotion of the inequalities reduction in the occupation of urban space in Brazil. This article is the result of a bibliographical research, done by a qualitative approach, and aims to analyze the main aspects of land regularization in the Brazilian legal system in light of the social function of property principles and the fundamental right to housing today. Even an attempt is made to examine the challenges and the efficacy, at the present time, of the instrument known as the quota for housing of social interest, also called the solidarity quota, as well as its origin and use in the United States, in some European countries and in the Brazil, evaluating the extent to which land regularization instruments and the social interest quota are effectively promoting the right to housing and to the sustainable city.

**Keywords:** Land regularization. Social role. Home. Inclusionary Zone.

## 1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia e à cidade sustentável. Nessa perspectiva,

busca identificar os aspectos relevantes da regularização fundiária, à luz do princípio da função social da propriedade, e em que medida esse instrumento contribui para a redução das desigualdades sociais.

Para tanto, descreve inicialmente o instituto da regularização fundiária, sobretudo para delinear o seu conteúdo e evolução, interligando-o com o princípio da função social da propriedade e os dispositivos legais que a abrangem. Logo em seguida, examina também o programa conhecido como cota de solidariedade - ou cota para moradia de interesse social -, aplicado inicialmente nos Estados Unidos e em outros países europeus como a França e, muito recentemente, no Brasil.

## 2 Regularização fundiária e função social da propriedade

O conceito de regularização fundiária está intrinsecamente relacionado aos direitos e garantias constitucionalmente assegurados aos cidadãos, a exemplo do direito à propriedade e seu desdobramento referente à função social. Tal direito está previsto no art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos XXII e XXIII (BRASIL, 1988). O direito à moradia, por sua vez, está previsto no art. 6º, *caput*, da referida Carta Magna (BRASIL, 1988). Consiste, pois, no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>1</sup>

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) redimensionou o papel do Estado, dotando-o de institutos jurídicos de conteúdo social e ambiental, como, por exemplo, a função social e ambiental da propriedade e as políticas públicas relacionadas ao urbanismo.

<sup>1</sup> Conceito extraído do art. 46 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa Minha vida.

O objetivo de toda política urbana é a concretização do direito à cidade, conforme estabelecido no art. 182 da Constituição (BRASIL, 1988), idealizado pelo legislador constituinte com a finalidade de atingir os anseios da sociedade.

Sendo assim, além do mencionado art. 182, existem outros instrumentos jurídicos que se relacionam à regularização fundiária urbana de interesse social e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a saber: a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979); o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001); e a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida - Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

A regularização fundiária tem como objetivo normalizar uma situação fundiária que, do ponto de vista jurídico, está relativamente em desacordo com a legislação, uma vez que o detentor do bem não possui título jurídico válido para o exercício da posse daquele espaço urbano. Isso posto, pode-se afirmar que a função social deve servir como fundamento para a regularização fundiária de interesse social, especialmente para a implementação de políticas públicas voltadas à população de baixa renda, de modo a contribuir para a redução das desigualdades sociais e a efetivação do direito à moradia.

No contexto do direito à propriedade, é dever do proprietário fazer uso de seus bens de maneira a garantir o exercício de sua função social, obedecendo a determinados parâmetros legais e visando ao bem da sociedade em geral.

A primeira ideia de função social da propriedade surgiu no século XX, a partir de conceito elaborado por Léon August Duguit. Em oposição às doutrinas individualistas sustentadas até então, o autor defendeu o ponto de vista da propriedade como instituição jurídica que, a exemplo de qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica, evoluindo à medida e de acordo com as demandas (DUGUIT, 1975).

Duguit criticou a concepção individualista da propriedade, sobretudo no tocante à premissa de que somente concedendo ao possuidor um direito subjetivo absoluto sobre o bem é que se asseguraria a plenitude de sua autonomia (DUGUIT, 1975). Ancorando-se em tal conceito, a Carta Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu como fundamental o direito à propriedade, asseverando, todavia, que se cumprisse a sua função social, uma vez que é do interesse de toda a sociedade.

Conforme assinalado anteriormente, a função social está historicamente inserida no conceito de propriedade, e teve a primeira previsão no ordenamento jurídico no art. 157, inciso III, da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967)<sup>2</sup>. Note-se que, diferentemente da função social da propriedade rural - bem delimitada no art. 186 da Carta Magna<sup>3</sup> brasileira (BRASIL, 1988) -, a função social da propriedade urbana, prevista mais especificamente no art. 182, § 2º (BRASIL, 1988), apenas indica que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor.

Quando a propriedade é subutilizada ou subaproveitada, perde a sua função social, estando passível, portanto, de ser objeto de sanções pelo Estado, a fim de que possa vir a ser efetivamente utilizada. O não cumprimento de tal dever pode levar, inclusive, à perda da propriedade, ou seja, o próprio exercício da propriedade está condicionado ao atendimento de sua função social.

Para Fernando Dias Menezes de Almeida, no que diz respeito à propriedade urbana privada, existe pelo menos um aspecto material da função social, delimitado pela Constituição Federal. Acentua o autor que “[...] o solo urbano não cumpre a

<sup>2</sup> Antes de 1967, havia apenas um indicativo sobre a necessidade de a propriedade ser inserida no âmbito social. Nesse sentido, a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social (art. 147). A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), por seu turno, previa a impossibilidade de o direito à propriedade ser exercido contrariamente ao interesse social ou coletivo (art. 113, 17).

<sup>3</sup> “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” (BRASIL, 1988).

sua função social se não utilizado, subutilizado ou não edificado” (2004, p. 61).

Na hipótese de a propriedade urbana não cumprir a sua função social e o Poder Público não conseguir implementar o que a legislação estabelece — tanto no que diz respeito a sanções quanto no que concerne à promoção dessa função social na cidade —, fica evidenciada a existência de um direito subjetivo público<sup>4</sup>, que representa nada mais do que um direito que a pessoa está autorizada a praticar, considerando interesses que afetam a coletividade.

Importa destacar, neste escrito, a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconheceu em acórdão o direito subjetivo à regularização fundiária de interesse social e o dever do Poder Público de regularizar a situação dos moradores na situação concreta.<sup>5</sup>

4 Nesse sentido, José Afonso da Silva esclarece: “Já verificamos que normas programáticas condicionam a atividade discricionária da Administração, bem como a atividade jurisdicional. Essas atividades não podem desenvolver-se contra os fins e objetivos postos pelas normas constitucionais programáticas. Se isso ocorrer, manifesta-se um comportamento inconstitucional e o ato que dali deflui fica sujeito ao controle de constitucionalidade, [...]”. O princípio da função social da propriedade, por exemplo, pode ser invocado, contra o abuso desse direito, em certas circunstâncias, em prol de inquilinos contra o senhorio, e especialmente impor atuações positivas ou abstenções ao proprietário, no interesse da coletividade.” (SILVA, 2012, p. 172-174).

5 “RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO. 1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. 4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento, nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente. 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. 5. Recurso especial provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 448.216/SP. Recurso Especial 2002/0084523-8. Relator(a): Min. Luiz Fux (1122). Órgão Julgador: T1 - Primeira Turma. Data do Julgamento: 14/10/2003. Publicação: DJ 17.11.2003, p. 204).

Sendo assim, a regularização fundiária está ligada à função social da propriedade, isto é, o proprietário deve exercer o seu direito de maneira mais compatível com a utilidade social, no intuito de contribuir para a redução das desigualdades sociais e promover a justiça social.

### **3 Regularização fundiária e direito à moradia**

O direito à moradia foi expressamente assegurado no Texto Constitucional somente com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000). É evidente que a interpretação dos demais mandamentos constitucionais (como a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, inciso III; a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais como objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º, inciso III; o direito à saúde, à segurança e à assistência aos desamparados, previstos no *caput* do art. 6º antes da EC nº 26/2000, todos da Constituição Federal) já permitia reconhecer a moradia como elemento essencial da vida humana em sociedade (FERRAZ, 2003).

A regularização fundiária urbana de interesse social é mecanismo expresso como possibilidade de concretização do direito à moradia, representativo de inegável avanço do ponto de vista jurídico nessa temática, a ser reconhecido como tal, que, entretanto, na prática, constitui direito social de difícil implementação e efetivação.

Com efeito, a Lei Federal nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), denominada de Lei de Parcelamento do Solo, foi de fundamental importância nessa conquista, uma vez que reconheceu a necessidade de envolvimento do Poder Público na definição de regras mínimas para o estabelecimento de condições aceitáveis para o parcelamento e posterior utilização do solo, considerando o espaço urbano inserido em um contexto social, com os seus equipamentos e serviços.

Com a alteração da Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), restou facilitada a aprovação de

parcelamentos populares ou habitações de interesse social e, ainda, a regularização de loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as exigências de licenciamento. Referida lei estabelece a previsão de a legislação municipal dividir o município em zonas destinadas à identificação dos usos permitidos e de índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo diferenciados em cada zona, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e seus coeficientes máximos de aproveitamento.<sup>6</sup>

Ademais, a lei prevê como requisito para o parcelamento a obrigatoriedade de o terreno ser servido de infraestrutura básica<sup>7</sup>, constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.<sup>8</sup> Os loteamentos devem, além disso, ter áreas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamento urbano<sup>9</sup> e comunitário<sup>10</sup> e espaços livres de uso público proporcionais à densidade de ocupação, podendo o Poder Público estabelecer faixas *non aedificandi* para ambas as hipóteses.<sup>11</sup>

Registre-se o fato de que, mesmo não sendo a regularização fundiária o enfoque principal da lei em evidência, ela encerra o reconhecimento, pela primeira vez, de variados padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo — com projetos voltados para pessoas de baixa renda e flexibilização da exigência de título de propriedade para o registro dos lotes.

A Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), denominada de Estatuto da Cidade, foi um grande avanço nesse sentido, pois estabelece dispositivos que regulam instrumentos a serem

6 Art. 4º, § 1º, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

7 Art. 2º, § 4º, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

8 Art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

9 Art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979: “Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.” (BRASIL, 1979).

10 Art. 4º, § 2º, da Lei nº 6.766/1979: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.” (BRASIL, 1979).

11 Arts. 5º e 4º, § 3º, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

utilizados em processos de regularização fundiária urbana de interesse social.

Assim, o Estatuto da Cidade foi editado com o objetivo de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol da coletividade, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

O art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade considera a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda uma diretriz para que seja atingido o objetivo da política urbana:

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001).

No art. 4º, inciso V, alínea “q”, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) situa – entre os instrumentos da política urbana – a regularização fundiária no rol de institutos jurídicos e políticos.<sup>12</sup>

É nessa direção que Nascimento (2013, p. 34) esclarece:

Entender-se-ia por regularização fundiária urbana o instituto jurídico e político (i) voltados a regularização dos aspectos jurídicos de áreas ocupadas irregularmente, incluindo a possibilidade de fixação de exceções ou diferenças normativas no tocante à urbanização, uso e ocupação<sup>13</sup>,

<sup>12</sup> Art. 4º da Lei nº 10.257/2001: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] V- institutos jurídicos e políticos; [...] q) regularização fundiária; [...]” (BRASIL, 2001).

<sup>13</sup> A flexibilização das normas relacionadas à urbanização, ao uso e à ocupação do solo nada mais representa do que a possibilidade de utilizar os institutos jurídicos urbanísticos voltados à ordenação

(ii) respeitadas as normas ambientais, (iii) sem determinação a priori de destinatários, mas tendo a população de baixa renda como destinatária na hipótese de haver interesse social, (iv) podendo abranger irregularidades decorrentes do uso e ocupação do solo e das edificações.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) então estabelece relação entre regularização fundiária e urbanização quando engloba ações jurídicas visando adequar as ocupações irregulares para a legalização do domínio, por meio da titulação da propriedade ou da posse, aos ocupantes de áreas ilegais, ou mediante a flexibilização de seus aspectos urbanísticos de uso e ocupação do solo das edificações.

O direito à cidade tem como origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis (ROLNIK, 2002).

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis são sistemas de proteção de direitos humanos reconhecidos, internacional e nacionalmente, como direitos humanos, e também considerados como os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a regularização dos assentamentos precários, visando melhorar as condições de vida dos que neles habitam, tanto no aspecto da moradia como sob o prisma ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e reposição de áreas verdes). Essa política urbana do mesmo modo deve ter como meta a regularização fundiária,

---

das cidades de modo diverso para permitir a regularização fundiária de interesse social. Conforme ensina José Afonso da Silva, são institutos jurídicos urbanísticos “[...] o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o solo criado, aos índices urbanísticos, (taxas de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos e gabaritos)” (1981, p. 30 apud NASCIMENTO, 2013, p. 34). Note-se que a flexibilização pode abranger tanto normas referentes à infraestrutura urbana quanto as normas específicas para cada lote.

visando conferir segurança jurídica à população moradora dos assentamentos. (ROLNIK, 2002).

Por último, importa ressaltar que a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) — que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo seria implementar uma nova política destinada à produção de moradia com maior abrangência em todo o País — estabelecia, em seu art. 46, o conteúdo do termo Regularização Fundiária, tendo sido recentemente alterada pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016).

O Governo Federal, por via de material de propagação, elenca como três as metas do Programa, que são: a implementação do Programa Nacional de Habitação, com a construção de um milhão de moradias; o aumento do acesso de famílias de baixa renda, ou seja, aquelas com renda mensal de três até dez salários-mínimos, a casa própria; e geração de emprego e renda por meio de investimento na construção civil.

O Programa Minha Casa Minha Vida se subdivide em dois - Programa Nacional de Habitação Urbana e Programa Nacional de Habitação Rural -, no entanto, a maior parte dos recursos é destinada ao primeiro, uma vez que nas regiões urbanas se encontra a maior carência de moradias.

Conforme o relatório publicado por ocasião da realização do 8º Congresso Brasileiro da Construção (ConstruBusiness),

Programas Federais como o *Minha Casa, Minha Vida* vêm gerando externalidades positivas no setor do Construbusiness. Após o lançamento do programa *Minha Casa, Minha Vida*, verificou-se um crescimento na produção de novas unidades habitacionais voltadas, principalmente, para o público alvo do Programa. O crescimento do mercado se reflete diretamente na criação de empregos, no aquecimento da indústria de materiais de construção e na retomada da atividade econômica do país. (DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO/FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS

DO ESTADO DE SÃO PAULO. [DECONCIC/FIESP], 2009, p. 45, grifos do original).

A citada Medida Provisória (BRASIL, 2016) contém duas modalidades de regularização fundiária: a de interesse social, que visa atender à população de baixa renda, e a de interesse específico, aplicável a núcleos urbanos informais habitados por população não denominada de baixa renda. Além disso, o registro é realizado de maneira inovadora na regularização fundiária, uma vez que o processo ordinário de regularização de título por título é substituído por um reconhecimento de aquisição originária de propriedade, com cadastro aprovado pelo Poder Público e pelo sistema de registro de imóveis eletrônicos, com o propósito de assegurar maior celeridade e rapidez nos procedimentos. A Medida Provisória veio, portanto, facilitar os registros de áreas irregulares como modo de promover maior justiça social.

#### **4 Cota para moradia de interesse social**

Desde os primórdios, a necessidade habitacional sempre foi um ponto problemático para as cidades. Os baixos salários, aliados à falta de saneamento e de estrutura habitacional adequada e à lógica de mercado aplicada à produção imobiliária urbana, respondem pela formação de um quadro de grande degradação das condições habitacionais, sobretudo ao se considerar o processo de urbanização acelerada e desordenada, sem planejamento ou políticas públicas adequadas.

No Brasil, a população de mais baixa renda é desprovida de uma política habitacional que garanta inclusão social, uma vez que é relegada a regiões afastadas e desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, agravando mais ainda o quadro de desigualdade social.

Utilizada em muitos países, entre eles os Estados Unidos, a cota de solidariedade — ou cota para a moradia de interesse social, como é chamada no Brasil — é considerada instrumento urbanístico legal e de uso obrigatório pelos municípios. Já nos Estados Unidos, a *Inclusionary Zone* é meio legal definido pelos

condados e possui caráter mandatório ou facultativo, que obriga ou sugere sua aplicação nas municipalidades, possibilitando que construtoras de empreendimentos residenciais separem determinada quantidade de unidades habitacionais construídas para a habitação social, a serem vendidas para famílias de baixa renda.

Costa, Albuquerque e Rampazio (2015, p. 57) assim aduzem o tema:

A cota solidária auxilia as administrações públicas a melhorar o acesso de moradores e trabalhadores de baixa renda às regiões mais estruturadas. Entre outros benefícios, essa medida facilita a contratação e manutenção de empregados em escritórios e empresas, pela maior proximidade ao local de trabalho e facilidade de acesso à rede de transporte local; evita o surgimento de bairros homogêneos e fechados; permite o acesso dos mais pobres às infraestruturas urbanas e gera diversidade social, aumentando a segurança e a qualidade de vida dos moradores. Esse instrumento se apresenta vantajoso por ser passível de aplicação em diferentes condições de mercado. Em comunidades sofrendo gentrificação a cota solidária é capaz de diminuir a saída de moradores de baixa renda e sua consequente mudança para áreas periféricas; já em novos bairros ou áreas em crescimento populacional ou construtivo as unidades de cota solidária criam residências de baixo custo e previnem a geração de comunidades homogêneas, fechadas ou excluídas.

Para a adoção do instrumento da cota solidária, é necessário analisar vários aspectos, entre eles o déficit habitacional no território, a localização, o número de pessoas que serão beneficiadas com esse Programa, além das mudanças causadas naquela região urbana.

Nesse sentido, Costa, Albuquerque e Rampazio (2015, p. 57) exprimem que

A adoção do instrumento de cota solidária engloba muitas variáveis. Não há um modelo pronto

desse instrumento urbanístico, e sim uma grande quantidade de opções a serem vistas separadamente e então avaliadas em conjunto para entender seus impactos sobre o adensamento, o mercado imobiliário e a inclusão social na cidade.

Sua aplicação pode se dar tanto com apoio no tamanho da área construída quanto em número de unidades habitacionais, atingindo todos os tipos de edifícios residenciais, em edifícios novos ou naqueles em curso de reabilitação ou construção de anexos.

Para os autores há pouco mencionados (COSTA; ALBUQUERQUE; RAMPAZIO, 2015, p. 58),

A quantidade de unidades de cota solidária por empreendimento costuma ser dada em porcentagens, e varia conforme a necessidade de prover habitação social. Essa porcentagem pode ser dividida entre as faixas de renda atendidas pelo programa, definindo valores maiores ou menores de acordo com a quantidade de famílias necessitadas em cada uma.

Convém exprimir a ideia de que não se estabeleçam diferenças entre as fachadas das unidades habitacionais de baixa renda e o empreendimento de mercado, sendo também exigível, muitas vezes, que seja realizado um cronograma de edificações simultâneas para fins de comprovação do planejamento dessas construções. Dependendo do caso, alternativamente, em vez de se realizar a construção das unidades habitacionais no mesmo edifício, deve-se executá-la em outro terreno, efetuar a doação de terras ou a execução de outra obra de infraestrutura que possa trazer benefícios para a comunidade.

Os Estados Unidos adotaram esse Programa nos anos de 1970, em decorrência de dois grandes fatores: os altos custos da habitação em estados como a Califórnia e as práticas de exclusão social. Como medidas políticas importantes adotadas para impulsionar o desenvolvimento dos programas de cota de solidariedade, ressalta-se a criação do *Department of Housing and Urban Development* (HUD), em 1965. Ademais, em 1968, houve

a aprovação, pelo Congresso norte-americano, do *Housing Act*, que destinava recursos federais para construir habitações para a população de baixa renda.

Um dos primeiros programas desenvolvidos e implantados nos Estados Unidos foi o *Moderately Priced Dwelling Unit Program*, em Montgomery County, no estado de Maryland, seguido pelos estados da Califórnia e de Nova Jersey. Outro exemplo pode ser observado na cidade de Boulder, no Colorado, onde o programa de cota solidária foi utilizado como uma das maneiras de atingir a meta de produção de habitação social estabelecida no Plano Diretor. Um de seus objetivos foi produzir habitação cuja faixa de preço seria acessível à população que constituía a força de trabalho na região; assim, possibilitava a essas pessoas a oportunidade de viver em locais próximos ao trabalho.

Costa, Albuquerque e Rampazio (2015, p. 56) asseveram que

A Cota de Solidariedade é um instrumento formado pela junção de muitas variáveis que determinam sua abrangência, maleabilidade, e influências sobre a construção no território urbano. Para que essa política seja efetiva, é preciso levar em consideração todos os aspectos e consequências de cada uma das definições adotadas. Sua obrigatoriedade, rigidez quanto à localização das unidades de caráter social, aparência, público [*sic*] ser atendido, alternativas à construção podem definir o sucesso ou fracasso da política, que depende inteiramente da vontade da municipalidade de incentivar a inclusão social através da construção de habitações populares em áreas dotadas de infraestrutura.

O chamado Plano Local de Urbanismo parisiense instituiu a Cota de Habitação Social para as zonas de déficit habitacional, com a finalidade de reduzir as desigualdades. Nessas áreas, todos os projetos cuja superfície de habitação seja superior a 800m<sup>2</sup> de construção nova, de reestruturação pesada ou de mudança de destinação sujeitos à emissão do documento de construir ou de declaração prévia, devem previamente afetar no mínimo 30% da sua área para a criação de moradias de aluguel social com

a finalidade de proporcionar maior equilíbrio social (art. UG 2.2.3).<sup>14</sup>

A Cota de Habitação Social, em Paris, exige igualmente a afetação de no mínimo 30% da área para moradia de aluguel social ou intermediária, que se aplicam às zonas não deficitárias de moradia social — para projetos de construção nova, de reestruturação pesada ou de mudança de destinação (FERNANDES; GAIO, 2017).

A Cota de Habitação Social na França está prevista no art. L. 302-5 do Código de Construção e Habitação, o qual estabelece a destinação de 25% de moradias sociais no território para os municípios que tenham mais de 3.500 habitantes<sup>15</sup>. No entanto, essa cota é reduzida para 20%, quando o município não necessitar de esforço suplementar para atender às demandas e às necessidades de pessoas menos desfavorecidas.<sup>16</sup>

A Lei denominada de Solidariedade e Renovação Urbana Francesa que, entre outros instrumentos jurídicos, disciplina a cota de habitação social no país, estabeleceu garantias jurídicas com o objetivo de promover a inclusão e a mistura de classes sociais no território por intermédio da moradia social, além de reduzir as demandas por habitação dos mais pobres, prevendo a obrigação dos municípios de, progressivamente, implantarem um número mínimo de moradias sociais.

Nesse sentido, Fernandes e Gaio (2017, p. 3) asseveram que

A Lei SRU – Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (Lei 2000-1208, de 13 de dezembro de 2004) trouxe uma profunda reforma na legislação urbanística e na concepção de direito à moradia na França, cujo objetivo é o de trazer o equilíbrio

14 Cf. o art. UG.2.2.3 – “[...] condições particulares relativas à habitação e à criação de moradias de aluguel social”.

15 É necessário, ainda, que sejam membros de uma aglomeração ou um estabelecimento público de cooperação intermunicipal (établissement public de coopération intercommunale – EPCI) de mais de 50.000 habitantes e que este tenha, pelo menos, um município de mais de 15.000 habitantes. O EPCI é um tipo de estrutura administrativa que agrupa os municípios (comunas) com base na escolha de competências em comum.

16 O Decreto n. 2014-870, de 1º de outubro de 2014, Anexo 1 (FRANÇA, 2014), conforme o artigo L 302-5, 2ª alínea e R 302-14 do CCH.

social dentro do território e evitar que as moradias sociais se concentrem nas mesmas regiões. A referida legislação também tem como meta reforçar a solidariedade urbanística, o desenvolvimento sustentável, a democracia e a descentralização e, nesse intuito, ela disciplina a Cota de Habitação Social e a elaboração dos Planos Locais de Urbanismo (PLU) — instrumentos jurídicos a serem implementados pelo planejamento urbano municipal.

Com efeito, no que se relaciona à resistência das instalações das cotas de moradia social na França, considerando os critérios de análise de valorização imobiliária e o perfil dos adquirentes, pode-se acentuar que a concentração de moradias sociais em determinado município contribui para a imagem negativa dele e, por consequência, afasta as famílias de classe alta, que temem ser alvo de desvalorização imobiliária ante o estereótipo negativo dessas áreas (DESPONDS, 2010).

Sendo assim, as famílias de maior poder aquisitivo evitam residir em áreas onde existam moradias sociais, com receio da queda do valor de mercado dos imóveis localizados nessas áreas, optando por moradias em outras regiões.

No Brasil, a ideia de aplicar o *inclusionary zoning* surgiu de maneira concreta, primeiramente, na elaboração do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo - Projeto de Lei nº 688, de 26 de setembro de 2013 (SÃO PAULO, 2013) -, com o estabelecimento do tamanho mínimo que os empreendimentos deverão disponibilizar para a cota solidária (20.000 m<sup>2</sup>), ou seja, inclui empreendimentos de médio e grande porte, mas a porcentagem de apenas 10% destinada a unidades de habitação social inserida no texto da lei paulista parece ineficaz ante o déficit habitacional. Nos EUA, cerca de um terço dos empreendimentos deve destinar de 11% a 15% das unidades a habitações acessíveis, podendo chegar, em alguns casos, até a 25% destas.

No Plano Diretor de São Paulo, são oferecidas três opções à produção de habitação social no terreno do empreendimento. A primeira medida permite a produção de Habitação de Interesse

Social (HIS) com, no mínimo, o mesmo tamanho de área, desde que situada na mesma macrozona. A segunda opção é a oferta de terras. A derradeira opção consiste na doação de 10% do valor total da área do terreno. Essa é a escolha mais utilizada nos EUA, e costuma ser calculada em função da quantidade de unidades ou da área construída não realizada (NHC, 2004), diferentemente da legislação de São Paulo, que a determina somente em função do preço do terreno.

Sendo assim, o programa de cota solidária, ou cota para moradia de interesse social, é expresso como inovador, que visa criar alternativas para a solução do problema de déficit habitacional no Brasil e em outros países, na tentativa de promover a construção de uma cidade mais justa, solidária, heterogênea e com menor exclusão social.

## 5 Considerações finais

A legislação urbanística brasileira, desde que promulgada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao tratar da política urbana, foi objeto de inúmeras transformações, com o reconhecimento do direito à moradia pela Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000). A Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), conhecida como o Estatuto da Cidade, inclusive, consagrou o princípio da gestão democrática das cidades e o princípio da função social da propriedade, inserido no Código Civil de 2002, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002).

A regularização fundiária urbana de interesse social fundamentada no direito à moradia mostra-se como um instituto que visa atender, de modo prioritário, às demandas da população de baixa renda. Tal ocorre por meio de ações que envolvem a legalização de ocupações irregulares, a flexibilização das normas referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo, das edificações e de urbanização, como um jeito de cumprir a função social da propriedade e reduzir as desigualdades sociais.

Sendo assim, para que a cidade possa cumprir sua função social, é indispensável que seja planejada inteligentemente,

de modo inclusivo e participativo, pois somente com um planejamento urbano consistente é que será possível prevenir e evitar problemas, aproveitar melhor todos os potenciais e garantir mais sustentabilidade.

Ante o exposto, pode-se asseverar, pois, que o programa de cota da solidariedade utilizado em países como a França, entre outros, serve de paradigma, em relação ao que está sendo utilizado de maneira inovadora no Estado de São Paulo, por meio do Plano Diretor, e apresenta-se como tentativa positiva do Poder Público de implementar políticas públicas voltadas para a redução do déficit habitacional e o acesso igualitário à cidade, a fim de reduzir ou atenuar a exclusão social de famílias expulsas de seus bairros em virtude da gentrificação, assegurando, assim, a efetiva promoção de direitos constitucionais fundamentais, entre eles o de moradia e da cidade sustentável.

## Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos Instrumentos da Política Urbana. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Do IPTU progressivo no tempo. Da desapropriação com pagamentos em títulos. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). **Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001**: comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 41-119.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **DOU de 23.12.2016**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização

fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **DOU de 8.7.2009**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 448.216/SP. Recurso Especial 2002/0084523-8. Relator(a): Min. Luiz Fux (1122). Órgão Julgador: T1 - Primeira Turma. Data do Julgamento: 14/10/2003. Publicação: **DJ 17.11.2003**, p. 204. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/218529/recurso-especial-resp-448216-sp-2002-0084523-8>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **DOU de 11.1.2002**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **DOU de 11.7.2001** (retificado em 17.7.2001). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 60 da Constituição Federal. **DOU de 15.2.2000**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **DOU de 1.2.1999** (retificado em 4.2.1999). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU de 5.10.1988**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **DOU de 20.12.1979**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **DOU de 24.1.1967**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **DOU de 19.9.1946** (republicado em 25.9.1946 e 15.10.1946). Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **DOU de 16.7.1934 - Suplemento** (republicado em 19.12.1935). Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

COSTA, Ana Beatriz Pahor Pereira da; ALBUQUERQUE, Giovanna Helena Benedetti de; RAMPAZIO, Luiz Filipe. Cota de Solidariedade: comparando políticas entre cidades norte americanas e São Paulo. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 56-68, jan./mar. 2015.

DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO/  
FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deconcic/Fiesp. **Congresso Brasileiro da Construção (8ª edição): a construção do crescimento sustentável**. São Paulo, 2009.

DESPONDS, Didier. Effets paradoxaux de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et profil des acquéreurs de biens immobiliers em Île-de-France. **Espaces et Sociétés**, n. 140-141, p. 37-58, 2010/1.

DUGUIT, Léon. **Las transformaciones del Derecho Publico y Privado**. Bueno Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERNANDES, Leticia Alves; GAIO, Daniel. O papel da legislação urbanística francesa na efetivação da moradia social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL, 2.: desafios contemporâneos, SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 3., CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 2., 2017, Londrina. **Anais...** Londrina, PR: UEL, de 04 a 07 de julho de 2017, v. 1, p. 1-12. Disponível em: <<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana). Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 688, de 26 de setembro de 2013. Declara de utilidade pública a "Casa de Recuperação Projeto Jovem em Cristo", em Guaratinguetá. **DOE de 02.10.2013**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Submetido em: 2 jun. 2017.  
Aceito em: 16 jun. 2017.

