

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA E DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

LAND REGULARIZATION AS AN INSTRUMENT TO GUARANTEE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO DECENT HOUSING AND THE FULFILLMENT OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Bruno Gasparini¹

Thaynara Cardoso de Almeida Mateus²

RESUMO

Por meio da análise de um caso concreto, 02 bairros de Paranaguá-PR, constituídos por terras devolutas, denominados Jardim Ouro Fino e Jardim Jacarandá, o presente artigo pretende analisar se, de fato, a Regularização Fundiária é medida eficaz de garantia à moradia digna e de cumprimento da função social da propriedade. Para tanto, foram abordados o processo histórico de formação das cidades, as concepções de moradia digna, da propriedade e do seu princípio da função social, assim como as noções gerais de terras devolutas e a possibilidade da aplicação do instituto da Regularização Fundiária sobre estas. O estudo de caso citado foi crucial para se conhecer e analisar um processo de Regularização Fundiária, e para cruzar informações com os objetivos do presente trabalho. Com a pesquisa, foi possível concluir que a Regularização Fundiária é capaz de dar continuidade à aquisição de uma moradia digna aos ocupantes, e de fato promove o cumprimento da função social da propriedade. Além disso, observou-se o imenso *déficit* habitacional e a dificuldade do Poder Público em conter e controlar as ocupações irregulares. Por este motivo, acredita-se que tanto a Regularização

¹ Pós-doutorando em Patrimônio, Cultura e Sociedade (Univille). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo MADE-UFPR (2014). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2005). Especialista em Gestão Ambiental pela Universidade Estadual de Maringá (2002). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2001). Professor de cursos de capacitação, graduação e especialização. Palestrante sobre temas relacionados ao Direito Ambiental. Autor de artigos científicos, capítulos e livros. Revisor e Parecerista de diversas revistas científicas. Coordenador do Curso de Direito do Instituto Superior do Litoral do Paraná, Paranaguá -PR.

² Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Universidade Cruzeiro do Sul, possui especialização lato sensu em Direito Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Bacharel em Direito pelo Isulpar-Paranaguá-PR. Exerceu a Advocacia Privada por 03 anos, na área cível, imobiliária e consumerista. Atualmente ocupa o cargo de Residente em Direito junto ao Ministério Público do Estado do Paraná, na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá, de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Família e Consumidor.

Fundiária terá de ser mais acionada em todo o país, quanto o Poder Público terá de traçar medidas estratégicas mais eficazes para solução do problema.

PALAVRAS-CHAVE: Terras Devolutas; Regularização Fundiária; Função Social da Propriedade; Reurb; Direito Urbanístico.

ABSTRACT

Through the analysis of a concrete case, 02 neighborhoods of Paranaguá-PR, constituted by vacant lands, called Jardim Ouro Fino and Jardim Jacarandá, this article intends to analyze if, in fact, Land Regularization is an effective measure of guaranteeing decent housing and fulfillment of the social function of property. To this end, the historical process of formation of cities, the concepts of dignified housing, property and its principle of social function were addressed, as well as the general notions of vacant lands and the possibility of applying the Land Regularization Institute on these. The case study was crucial to understand and analyze a Land Regularization process, and to cross information with the objectives of the present work. With the research, it was possible to conclude that Land Regularization is capable of continuing the acquisition of decent housing for the occupants, and in fact promotes the fulfillment of the social function of property. In addition, there was an immense housing deficit and the difficulty of the Public Power in containing and controlling irregular occupations. For this reason, it is believed that both Land Regularization will have to be more implemented throughout the country, and the Public Power will have to outline more effective strategic measures to solve the problem.

KEYWORDS: Vacant Lands; Land Regularization; Social Function of Property; Reurb; Urban Law.

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia é constitucionalmente previsto como um direito humano fundamental, e deve ser promovido sem distinção de cor, raça, etnia, ou qualquer outro tipo de segregação. Entretanto, pode-se afirmar que um dos maiores dilemas do Brasil é justamente o déficit de moradias para seus habitantes. Também deve-se elencar a ausência de moradias dignas como um grave problema, visto

que a parcela da população que não dispõe dos meios adequados para aquisição da casa própria, ocupa áreas inapropriadas, de maneira irregular.

Em função disso é que a Regularização Fundiária apresenta-se como um instituto urgente e indispensável, apto a conferir a efetividade necessária no combate ao déficit habitacional e à ocupação irregular. Num território tão vasto como o Brasil, com incontáveis pessoas sem habitação e inúmeras porções de terra sem destinação, o referido instrumento tem sido uma das ferramentas mais utilizadas pelo Poder Público.

Tendo em vista as afirmações anteriores, o objetivo do presente artigo é investigar se, ocorrido o processo de Regularização Fundiária em uma área ocupada indevidamente, pode-se afirmar que há a efetiva promoção do direito fundamental à moradia digna e o cumprimento da função social da propriedade.

Se todo indivíduo necessita de um local para habitar, as ocupações irregulares resultam da própria omissão e inércia do Poder Público em relação aos direitos da coletividade. Assim, pretende-se demonstrar que a Regularização Fundiária é o meio mais eficaz de acesso, não somente à moradia digna, mas a tantos outros direitos fundamentais básicos. Além disso, será analisado se, com a regularização dos loteamentos ocupados sem planejamento algum, o princípio da função social da propriedade restará devidamente observado.

Para tanto, analisar-se-á o procedimento aplicado ao Lote “I”, Gleba 2, imóvel devoluto denominado Colônia Jacarandá, atuais bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, no Município de Paranaguá, pertencente ao Governo do Estado do Paraná, regularizado através da Ação Discriminatória Administrativa nº 04/2012. Nesse sentido, será necessário abordar o processo de formação das cidades e o histórico das terras devolutas no Brasil, bem como a possibilidade da aplicação da Regularização Fundiária nestas, além de discutir o direito constitucional à moradia digna e à imprescindibilidade do cumprimento da função social da propriedade.

A metodologia utilizada na condução do presente artigo consiste na bibliográfica e na análise documental, servindo-se de pesquisa aplicada, qualitativa e descritiva, tendo como método científico o dedutivo. A bibliográfica com a finalidade de reunir conteúdos acerca dos processos históricos da formação das cidades e das terras devolutas no Brasil, do que vem a ser a Regularização Fundiária, e a respeito da importância em garantir o preceito fundamental de moradia digna e de se cumprir a função social da propriedade. A análise documental, por conseguinte, é necessária para ter-se

conhecimento de como se deu o processo de Regularização Fundiária dos bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, no Município de Paranaguá, a fim de buscar comprovar, ou não, a tese central do artigo.

2. BREVES IMPRESSÕES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL

A cidade, de maneira singela, “(...) é o local social onde o mundo se mostra, expõe-se. As cidades são a síntese da cultura de um país. A cidade é o centro das grandes questões e contradições, são espaços de socialização, refletindo toda a organização política de um país.” (SANTOS, J. C., 2014, p. 19). De uma maneira geral, pode-se dizer que a cidade é mutável, pois diversos foram os processos e transformações pelos quais ela passou, acompanhando a sociedade, a época, a economia, e tantos outros fatores.

Muitos dos historiadores remontam a formação dos primeiros conceitos de cidade à Idade Antiga, com o estabelecimento de núcleos urbanos informais na Mesopotâmia, por volta de 3.500 a.C., que, por motivos religiosos, construíram os chamados Zigurates (templos para cerimônias). Tais núcleos acabaram permanecendo no local, promovendo a agricultura e a moradia. Posteriormente, os conceitos de cidade amoldaram-se de forma mais semelhante aos que se têm nos dias atuais, através das “pólis gregas”³ e das “*civitas* romanas”⁴, que por muito tempo foram modelos para o surgimento de outras cidades (PREFEITURA DE SÃO PAULO; INSTITUTO PAULO FREIRE, 2015). O estabelecimento dos povos em locais específicos e definitivos, naquela época, era muito influenciado pela religião e pela própria estrutura social, vez que os povos dividiam-se em tribos, clãs e grupos familiares. O vínculo do homem com a terra proporcionava verdadeiro *status*, social e político, a quem a detivesse (TREVIZAN, 2016).

Na Idade Média, da mesma forma, com a organização e expansão dos feudos e burgos, as cidades tornaram-se importantes núcleos econômicos. Lefebvre (2001) narra que a industrialização foi um grande marco para a formação das cidades atuais, visto que, com a industrialização desenvolveu-se também a urbanização, aproximando a definição ao que temos por cidade hoje em

3 A pólis grega consistia na organização política cidadina bem delineada, que objetivava tornar as decisões comuns a todos de forma democrática, por meio de assembleias. Contudo, tal participação nestas reuniões só era possível aos cidadãos atenienses, que também eram os únicos que poderiam se beneficiar delas.

4 Semelhante às pólis gregas, as *civitas* romanas diferem-se quanto à ideia de que, o que importava de fato, era a construção de uma cidade sem alicerces políticos, baseando-se apenas na sua disposição física, naquilo que seria indispensável para se viver.

dia. Tais conceitos, industrialização e urbanização, se complementam e se colidem, pois, na medida em que um promove o outro, a existência dos dois também acaba se tornando conflitante, já que suas naturezas e objetivos são distintos (LEFEBVRE, 2001). Se, por um lado, a industrialização possibilitou a formação da cidade, promovendo seu desenvolvimento econômico e social, e favorecendo o sistema capitalista, por outro, o urbano passou a sufocar-se e amontoar-se, já que o contingente populacional que migrou do campo para as cidades fora muito maior do que se podia suportar e controlar.

Em busca de melhores condições de vida, as populações que viviam em áreas rurais migraram para a urbana, porém, o que encontraram foi desordem, ausência de local apropriado para se instalarem e falta de oportunidades de emprego. Como resultado, tiveram de se alojar em zonas não preparadas para a vivência humana, formando as chamadas favelas, cortiços, loteamentos irregulares. A deficiência no planejamento urbano desencadeou um verdadeiro colapso citadino. Foi o que ocorreu no Brasil. A imensa demanda populacional, aliada à crescente especulação imobiliária e à concentração da economia nas grandes metrópoles resultaram na aglomeração de indivíduos em locais não adequados para se viver.

A forma de administração territorial do Brasil, pelos portugueses, através das capitânias hereditárias e do sistema das sesmarias, foi a principal responsável pela cascata de problemas urbanos ocorridos desde então. Isso tudo ocasionou uma forte disseminação do latifúndio. Com a edição da Lei de Terras, em 1850, ainda no período imperial, a aquisição da propriedade pela população mais carente tornou-se excessivamente onerosa, um processo visível de exclusão. Já a partir do ano de 1888, com a abolição da escravatura, novamente o fluxo migratório muito influenciou na desordem citadina. Conforme discorre Lehfeld (1988, *apud*, REIS, 2018), milhões de ex-escravos saíram das senzalas, das fazendas, em busca de uma condição de vida melhor nos centros urbanos, agora ofertando trabalho de maneira livre.

Contudo, ainda sob a vigência da Lei de Terras, viram-se impossibilitados de fixar moradia, já que não possuíam condições financeiras de adquirir uma propriedade, bem como a maioria delas já eram ocupadas legalmente pelos capitalistas e comerciantes da época. A saída encontrada foi ocupar indevidamente áreas inadequadas para habitação, em terrenos íngremes, morros, manguezais, o que deu início às chamadas favelas. Vale mencionar que a maior parte da população, em meados dos séculos XVI a XIX, encontrava-se na área rural, diante da grande produção e comercialização de

cana-de-açúcar e café. A partir do século XIX, com o desenvolvimento da industrialização, ocorreu o chamado êxodo rural, já que a economia e o crescimento social concentraram-se nas cidades. Tal migração, da população rural para os núcleos urbanos, ocorreu de forma desordenada e descontrolada (BARBOSA JUNIOR; SANTOS, M. J., 2014).

Ademais, quando a industrialização passou a desenvolver-se mais, houve uma construção de ideias de que o centro urbano industrializado era a chave para a boa vida, o que também favoreceu a migração. Assim, embora o Brasil possua uma área total de 8.515.767,049 Km² (IBGE, 2012), apenas uma parcela da população brasileira pode usufruir deste espaço de forma digna. Segundo Silva (2003), as cidades brasileiras concentram 80% da população e 90% do PIB nacional, adaptando-se à globalização, deixando, contudo, de incluir a própria nação neste processo. Resta claro que a responsabilidade pelo caos que se instalou nas cidades brasileiras ao longo do tempo, não se deve somente à intensa migração do campo para a cidade e à crescente especulação imobiliária, mas também à deficiência do Poder Público em desenvolver um adequado planejamento do meio urbano e de adotar medidas capazes de estancar ou, ao menos, controlar a aglomeração de pessoas em locais inapropriados.

Em razão do agravamento da condição cidadina ao longo do tempo, mecanismos legislativos também foram elaborados buscando colocar ordem na crise desenfreada. E isto desde o período Brasil-colônia. Nesse sentido, grande importância teve a Lei nº 601, de 1850, a chamada Lei de Terras, que exigia uma destinação às terras ocupadas, bem como estabelecia que áreas desocupadas só pudessem ser adquiridas mediante compra e venda. Tal legislação trouxe “benefícios”, pois a partir de então não mais se permitia a existência de uma propriedade sem finalidade. Contudo, também acabou por acelerar o processo discriminatório, já que a propriedade só poderia ser adquirida mediante compra e venda, e a maior parte da população não dispunha de meios econômicos para tanto.

Posteriormente, a aquisição da propriedade foi tratada em diversas Constituições, como se verá adiante. Contudo, importante mencionar a Lei Federal nº 6.383, de 1976, que dispõe acerca das terras devolutas da União, a Lei nº 6.766, de 1979, de parcelamento do solo, a Constituição Federal de 1988, que dispôs da propriedade, da função social e da moradia, tornando-os direitos fundamentais, e a Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 2001, que estabeleceu as “diretrizes gerais da política urbana”.

Além disso, nos anos de 1993 e 2009, foram elaboradas as Leis nº 8.629 e 11.977, que passaram a tratar da Regularização Fundiária, rural e urbana, respectivamente, e trouxeram importantíssimas inovações em relação ao direito à moradia. Atualmente, ambas foram unificadas na Lei nº 13.465, de 2017, que desburocratizou o processo de Regularização. Restava ao Poder Público, então, colocar em prática as disposições legais constantes naqueles dispositivos a fim de minimizar e, em algum momento, estancar a problemática em questão. Porém, como veremos adiante, a realidade se mostra diferente.

3. O ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À MORADIA DIGNA

O direito à moradia, no campo internacional, consta em diversos diplomas legais, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992). Com textos semelhantes, os citados documentos colocam o direito à moradia como um direito intrínseco ao homem. A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), em seu artigo XXV, prevê que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação (...)”. Sabe-se da importância e relevância internacional que possui a referida Carta que, inclusive, deu margem à elaboração das demais acima mencionadas.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, coloca o gozo ao direito de habitação como uma obrigação fundamental dos Estados Partes, a ser prestado sem distinção de cor, raça ou origem, nacional ou étnica, em seu artigo V, “e”, “iii”. Outrossim, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), versa sobre o direito de habitação assegurado especificamente às mulheres, e em especial às mulheres nas zonas rurais, conforme disposição do artigo 14, item 2, “h”.

Já a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) estabelece, no artigo 27, itens 1 e 3, que os Estados Partes terão de adotar as medidas necessárias para auxiliar os pais e os responsáveis a

assegurar às crianças um nível adequado de vida, de modo que sejam resguardados o desenvolvimento físico, mental, moral, etc., proporcionando “(...) assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.” Por fim, em relação ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), o artigo 11, item 1, reforça a previsão legal constante na Declaração Universal de Direitos Humanos, versando que “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas (...)”.

No Brasil, até o direito à moradia ser elevado ao status de direito fundamental na Carta Magna de 1988, passou por diversas legislações, constitucionais e infraconstitucionais, onde foi moldado e reconhecido como um direito humano essencial. Pansieri (2012) aborda o tema. Segundo ele, a Carta Imperial de 1824 e a Constituição Republicana Brasileira de 1891 trataram do direito à moradia ainda com aspectos individualistas, sem atenção à função social da propriedade. Foi somente em 1934 que tal direito passou a ter cunho social, coletivo, pensamento mantido nas Constituições de 1937 e 1946. Posteriormente, em 1964, ainda com fortes influências da Constituição de 1946, mediante a elaboração da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), é que a função social da propriedade passou a ter importância de fato, visando, em síntese, que para o seu cumprimento, deveria se priorizar o “(...) bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores da terra, assim como o de suas famílias (...)”.

A Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional 26/00, incluiu o direito à moradia como um direito social fundamental, no artigo 6º, *in verbis*: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988). A moradia é, portanto, um direito assegurado tanto internacionalmente quanto pela legislação maior brasileira, classificado como um direito humano, fundamental e social, sendo dever do Estado garanti-lo aos cidadãos, sob pena de ferir intimamente o princípio da dignidade da pessoa humana e a própria Constituição Federal. Segundo Andrade (2015, p. 38), não há como se falar em vida digna sem se falar em moradia digna. Tal direito é “(...) uma necessidade humana vital, biológica e indispensável (...)”.

Possuindo o *status* de direito humano fundamental, a moradia é um bem jurídico a ser tutelado pelas três esferas, Federal, Estadual e Municipal. Inclusive, o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, assim prevê: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Há previsão, ainda, na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no artigo 2º, inciso I.

Apesar das previsões, a realidade é diferente, pois não possuindo o indivíduo condições de adquirir um bem imóvel, tampouco recebendo do Estado os meios necessários e adequados para tanto, é ele obrigado a alojar-se em qualquer local, construir sua morada com os materiais que dispor, e aguardar o dia em que o Poder Público notará e regularizará a sua situação. É o que vem ocorrendo há décadas em todo o país. Rolnik (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2009) discorre que a escassez de moradia não é o único impasse enfrentado por quem é carente de habitação adequada. Cita que, segundo dados do UN-Habitat, mais de um bilhão de pessoas encontram-se alocadas em locais inapropriados, a exemplo das favelas, onde não dispõem dos serviços básicos para uma boa qualidade de vida. Tais impasses, não solucionados pelas vias legais ou administrativas, acarretam lesões não só materiais e ambientais, mas de tantos outros direitos humanos, civis, políticos, sociais, etc.

Neste momento, volta-se a discutir a atual condição cidadina brasileira. Não há uma efetiva atuação do Poder Público em garantir o contido no artigo 6º da Constituição Federal, nem mesmo em controlar a disseminação das moradias irregulares. Nesse sentido, o que se falar da parcela populacional que não possui nem condições de coabitar com outros familiares, nem uma renda para sustentar o pagamento de aluguel? Vale ressaltar que, além do *déficit* habitacional, as condições habitacionais também são preocupantes. Como uma família poderá viver dignamente sob um barraco, sem energia elétrica, água potável e sem condições adequadas de preparar seus alimentos? Sem as condições sanitárias mínimas? Ousa-se dizer que a moradia, no Brasil, é um direito de todos exercido por poucos.

4. A PROPRIEDADE E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL

Tão importante quanto o direito à vida, o direito à propriedade foi tratado, desde sempre, como algo intrínseco ao homem, natural a ele, um verdadeiro direito humano fundamental. Consequentemente, é impossível se falar em direito à moradia sem tratar da propriedade e do seu princípio da função social. As primeiras noções de propriedade divergem do seu conceito atual. Na

época das sociedades primitivas, muito antes da ascensão do império romano, a ideia de propriedade recaía somente nos pertences individuais, sendo a terra um bem indivisível, comum a todos. Após, com a vigência dos regramentos dos impérios romano e grego, a propriedade tomou forma como algo absoluto, um direito inerente ao homem, muito sob a influência da religiosidade e da família. Nesta época, porém, já havia a ideia de que era necessário se dar uma função à terra, no caso, o cultivo (VENOSA, 2011).

O pensamento individualizado da propriedade perdurou por um bom tempo, tomando ainda mais força no período da Idade Média e Moderna, quando passou a ser objeto de poder. Os reinos mais poderosos eram os que possuíam mais terras (ASSIS, 2008). Em razão de ter a propriedade ganho tamanha importância, fora necessário iniciar um processo de reflexão e elaboração de normas para o exercício de tal direito. Filósofos passaram a se debruçar sobre o tema, dando origem a duas correntes, o jusnaturalismo e o contratualismo. Enquanto os jusnaturalistas previam a existência de direitos naturais do homem, os quais deveriam ser aceitos e respeitados pelo Estado, os contratualistas entendiam que o homem era, sim, detentor de direitos, mas daqueles oriundos do contrato firmado entre si e com o Estado.

Conforme explana Assis (2008), foi a partir da corrente contratualista que o direito à propriedade se positivou. Os grandes marcos da positivação do direito à propriedade ocorreram nos anos de 1787 e 1789, com a Carta Constitucional norte-americana e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa, respectivamente. O Código Civil Francês, elaborado por Napoleão Bonaparte, em 1804, também teve grande peso na história da concepção de propriedade. Albuquerque (2010), discorre que o referido dispositivo legal consolidou a propriedade moderna, tornando-se exemplo para praticamente todos os posteriores ordenamentos jurídicos.

Ao longo dos séculos, o conceito de propriedade modificou-se, resultado de novas reflexões a respeito do trato aos direitos fundamentais. O que antes era sinônimo de poder, social e econômico, aos poucos passou a ser repensado. O século XX é o grande responsável pela mudança paradigmática do direito à propriedade. Foi neste período que ele foi reconhecido como um direito social, e que a ideia de função sociológica começou a estar intrinsecamente ligada ao seu conceito. Comenta Assis (2008) que "(...) Um novo modelo estatal é desenhado. Esse modelo pressupõe não mais a omissão do Estado na defesa dos direitos fundamentais, mas sua promoção por meio das políticas e serviços públicos. Nesse contexto, o direito de propriedade, embora ainda considerado uma garantia

fundamental, adquire uma nova dimensão e necessita adequar-se à evolução social e política que leva à reformulação dos textos constitucionais."

No Brasil, as Constituições de 1824 e 1891 foram fortemente influenciadas pelas Cartas de 1787 e 1789, e mantiveram a propriedade como um direito soberano. Importantes inovações a respeito surgiram a partir da Lei nº 601, de 1850, a chamada Lei de Terras, e do Código Civil de 1916, que se dedicaram a impor a necessidade de se dar uma função à propriedade. Já no período Vargas, a propriedade recebeu um novo tratamento, e mediante as Constituições de 1934 e 1937, passou-se a não mais permitir que esta fosse exercida contra os interesses sociais ou coletivos, bem como fora tratada, pela primeira vez, a respeito da desapropriação para fins de interesse público (ASSIS, 2008).

A partir das Constituições de 1946 e 1967, a propriedade tomou proporções de cunho social de forma ainda mais intensa, moldando a ideia da necessidade de se impor uma função social à tal direito. Desta forma, de maneira bem rasa, pode-se dizer que uma propriedade cumpre sua função social quando se dá uma destinação a ela, seja com moradia ou trabalho, por exemplo. Conforme se pôde observar, já a partir da Constituição de 1934, o exercício da propriedade não mais poderia ocorrer de forma contrária aos interesses sociais e coletivos. Porém, foi com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que tal ideia tomou corpo e positividade no ordenamento jurídico pátrio.

A partir desta fase, a propriedade e sua função social superou contornos meramente individualistas (direito à propriedade, absoluto), adquirindo um caráter coletivo, social, fato que impinge uma finalidade a ela, o que tornou tais conceitos inseparáveis. Na Constituição Federal de 1988 é possível notar a presença do direito à propriedade e do princípio da função social em diversos momentos. Como direito fundamental, no artigo 5º, constam nos incisos XXII e XXIII, com a previsão expressa de que "(...) é garantido o direito de propriedade (...)" e "(...) a propriedade atenderá à sua função social (...)".

Da mesma forma ocorre no artigo 170, incisos II e III, ao tratar da ordem econômica, e nos artigos 156, inciso I, §1º, 182, §§2º e 4º, 184, 185, incisos I e II, e 186, incisos I ao IV. Nestes últimos, a propriedade e o cumprimento da função social são postas como condições para que outro direito seja válido. Por exemplo, o artigo 184 dispõe que a União poderá valer-se da desapropriação caso um imóvel rural não esteja cumprindo sua função social. Na doutrina, o princípio da função social da propriedade é discutido como uma cláusula geral aberta, um conceito ainda em formação. Carvalho

Filho (2015) discorre que o princípio da função social é um instituto jurídico indeterminado, tendo a Constituição, no entanto, fixado parâmetros para sua interpretação e aplicação, ao delinear separadamente sobre a função social da propriedade urbana e rural. Assim, o direito à propriedade e o princípio da função social definitivamente adentraram no ordenamento jurídico brasileiro.

Percebe-se, então, ser impossível tratar de direito à moradia sem analisar o processo de desenvolvimento da propriedade e seus aspectos. A propriedade, para ser legítima, necessita cumprir a função social, que por sua vez consiste em dar uma destinação à porção de terra. A moradia, por óbvio, é uma das mais efetivas formas de cumprimento da função social. No Brasil, entretanto, o direito à moradia, apesar de constar expressamente na legislação maior, não se apresenta na realidade. Grande parte da população brasileira só possui moradia, ainda que de forma inadequada, porque ocupa áreas sem destinação e aguarda que a infraestrutura urbana lá chegue. Dessarte, o que se pretende demonstrar no presente artigo, é que a Regularização Fundiária é um instrumento garantidor da moradia digna e do cumprimento da função social da propriedade, tendo em vista que busca titular os ocupantes que dão finalidade à determinada área.

5. BREVES NOÇÕES SOBRE O PROCESSO HISTÓRICO DAS TERRAS DEVOLUTAS NO BRASIL

Os primeiros resquícios das terras devolutas surgiram na época do Brasil colonial, resultado de um modelo implantado por Portugal, chamado sesmarias. O modelo português-europeu das sesmarias consistia, basicamente, em distribuição de terras que não possuíam nenhuma destinação e uso, o que por lá favoreceu o desenvolvimento do sistema econômico-social chamado feudalismo. Contudo, o regime assumiu conotações diferentes quando aplicado ao Brasil, visto que não foi observada pelos colonizadores a dimensão espacial de nosso país.

Em Portugal, a distribuição de terras tinha o intuito de incentivar o cultivo e promover o guarnecimento de alimentos à população. Lá, as consequências das sesmarias foram positivas, visto que a mão-de-obra disponível havia diminuído consideravelmente, provocando o aumento dos salários e o êxodo rural (ALBUQUERQUE, 2010). Segundo Diniz (REVISTA ELETRÔNICA HISTÓRICA, 2005) as sesmarias eram uma forma da Monarquia Portuguesa povoar as terras

retomadas dos muçulmanos, concedendo-as às pessoas que comprometiam-se a dar a elas uma destinação, em um prazo estipulado.

Já no Brasil, em razão da imensa área territorial, o resultado da aplicação do regime das sesmarias, pela coroa portuguesa, teve efeitos contrários. Grandes parcelas de terras foram concedidas aos sesmeiros, que para cumprir com o requisito de cultivo da área, investiram fortemente na mão-de-obra escrava. Além disso, aplicando o instituto das sesmarias na colônia, a coroa conquistava cada vez mais território e mão-de-obra, visto que na época o Brasil era habitado, predominantemente, pelos povos indígenas, ou seja, eram “terras de ninguém”. Assim ergueram-se os latifúndios. (ALBUQUERQUE, 2010).

Importante destacar que essa distribuição não ocorreu de forma ordenada e de maneira regulamentada, ocasionando a concentração das terras nas mãos da classe social mais abastada. Ademais, com a mercantilização do parcelamento do solo, houve favorecimento até mesmo de estrangeiros que estabelecerem-se no país, havendo pouco, ou quase nenhum, espaço para os pobres. Por óbvio, a população de baixa renda, necessitando de um local para manter sua subsistência, buscou ocupar clandestina e irregularmente certas áreas, os denominados “posseiros”. Tais ocupações eram totalmente rechaçadas pelos latifundiários nobres. Com a suspensão da concessão de sesmarias, as terras já outorgadas foram definitivamente cedidas como propriedade, mediante lavramento, demarcação e confirmação.

Em 1850, fora promulgada a Lei nº 601 (Lei de Terras), como uma tentativa do governo brasileiro, ainda imperial, de organizar a questão da propriedade particular, e como forma de coibir a disseminação das ocupações irregulares das terras devolutas (diga-se, das ocupações pelos lavradores pobres). Com a Lei de Terras, somente eram legais as aquisições mediante compra e venda, impondo sanções àqueles que buscassem adquiri-la pela posse. Isto dificultou demasiadamente a aquisição de propriedades pela população mais carente, e o processo de exclusão só aumentou. Apesar de ter sido elaborada com a finalidade de promover uma ordem habitacional, a Lei de Terras favoreceu a aquisição desenfreada de propriedades por aqueles que detinham mais capital, sem muita fiscalização. (ALMEIDA, 2015).

A medida encontrada por alguns foi subjugar-se aos grandes latifundiários, trabalhando nas terras deles por valores ínfimos. Outros buscaram ocupar áreas rurais e lá estabelecer condições para a própria subsistência, contudo, sofreram com a violência das grilagens. Toda essa situação favoreceu,

e muito, o crescimento e desenvolvimento da especulação imobiliária, ou seja, a aquisição de muitas áreas com a pretensão futura de valorização e conseqüente lucro. Foi somente no século XX, com a edição do Decreto Lei nº 9.760/1946, que as terras devolutas passaram ao controle e administração dos entes federativos. Segundo Almeida (2003, p. 313) “(...) podemos conceituar terras devolutas como sendo aquelas glebas ou porções de terras não incorporadas ao patrimônio do particular e que não se encontram destinadas a um uso específico pelo poder público”. Já em 1976 foi elaborada a Lei nº 6.383, versando acerca da forma de discriminação das terras devolutas da União.

O Código Civil brasileiro de 1916, dispôs, pela primeira vez, a respeito de quais eram os bens públicos, de forma concisa, em seu artigo 65. Com o advento da Constituição Federal brasileira de 1988, os bens públicos foram tratados de forma mais pormenorizada, nos artigos 20 e 26, que definiam quais pertenceriam à União e aos Estados, respectivamente. Posteriormente, a fim de adequar-se à Carta Magna, o Código Civil de 2002 disciplinou, no artigo 99, nova definição. Pode-se dizer que, em regra, os bens não particulares e disponíveis pertencem à União, por força do artigo 20, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Secundariamente, não havendo interesse desta, pertencerão aos Estados, diante do contido no artigo 26, inciso IV, que versa “Incluem-se entre os bens dos Estados: (...) IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.”

O artigo 99, do Código Civil de 2002, apresenta 03 espécies de bens públicos, quais sejam: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais. Para o trabalho em questão importa o estudo dos bens públicos de natureza dominical. Dispõe o inciso III, que “São bens públicos: (...) 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.” Nesta senda, havendo terras disponíveis, isto é, não sendo uma propriedade particular e não havendo destinação alguma, configurada está a sua natureza pública. Isto reconhecido, necessário é identificar a quem pertencerá aquela área pública inutilizada, se à União ou ao Estado. Pertencerão à União as terras devolutas que preencham os requisitos constantes no inciso II, do artigo 20, da Constituição Federal, ou seja, aquelas “(...) indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.” Por exclusão, todas as outras pertencerão aos Estados.

A destinação, por sua vez, encontra disposição legal no artigo 188, da Constituição Federal, que assim versa “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política

agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.” Num país onde existem tanto áreas que não cumprem a função social exigida, quanto cidadãos que não possuem moradia própria e adequada, é forçoso entender porque, até hoje, a “conta” não fechou e o *déficit* habitacional persiste. De acordo com levantamentos realizados pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINCO e Fundação Getúlio Vargas – FGV, cerca de 220 mil imóveis acresceram ao *déficit* de moradias no Brasil, que já era elevado, entre os anos de 2015 e 2017, isto é, o país bateu o seu recorde (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS – ABRAINCO, 2019). Assim, o *déficit* habitacional, registrado na alarmante estatística de 7,8 milhões de moradias (no ano de 2017), só tende a aumentar.

Como já explicitado, uma das formas de aquisição de moradia pela população de baixa renda têm sido a Regularização Fundiária. Apesar de existirem críticas ao Poder Público, que demonstra acomodar-se até que determinada área esteja completamente ocupada para, então, regularizá-la, a Regularização Fundiária é um forte instrumento do governo para o combate à crise habitacional do Brasil. Questiona-se então a possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária às terras devolutas ocupadas indevidamente. No estudo de caso que se apresentará adiante, a terra onde hoje estão consolidados os bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, era devoluta, pertencente ao Governo do Estado do Paraná.

6. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APLICADA ÀS TERRAS DEVOLUTAS

Conforme mencionado, o crescimento e desenvolvimento das cidades no Brasil ocorreram de forma desordenada e irregular. Já as ações do Poder Público, são insuficientes para conter e controlar a disseminação das ocupações irregulares e assegurar o direito fundamental à moradia digna para todos. Pinto (2014) narra que a problemática da pobreza que assola grande parte da população não é algo intrínseco ao Brasil. Em todo o mundo, existem países em condições até mais precárias. Entretanto, em outros países, como nos Estados Unidos ou na Europa, em que o problema enfrentado há tempos é a imigração ilegal, ou seja, uma parcela carente de recursos e que por óbvio não dispõe de moradia regular, não há amontoamento de pessoas em áreas inapropriadas, pois existe uma eficaz fiscalização por parte do Poder Público, o que não existe no Brasil.

Por este e outros motivos, a disseminação dos loteamentos irregulares no Brasil só cresce. A cada dia que se passa, uma nova área é invadida, sendo por vezes um local que não poderia ser habitado. É o caso das Áreas de Preservação Permanente, como as áreas de manguezais, áreas pertencentes à Marinha Brasileira, terras devolutas, etc. Forçoso reconhecer que o Brasil carece de planejamento urbano. Nesta senda, ressalta-se a importância do papel do Estatuto da Cidade, dos Planos Diretores e de outros diversos mecanismos existentes para a regularização destes lotes, pouco acionados pelo Poder Público. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabelece objetivos, direitos e deveres inerentes à cidade, ao urbano e seu planejamento a nível nacional. Tem como principal escopo dispor da regulamentação dos artigos constitucionais 182 e 183, sendo nele que os Planos Diretores municipais baseiam-se.

Versam os referidos dispositivos legais que caberá ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos das diretrizes gerais estabelecidas legalmente, a fim de promover o desenvolvimento das cidades e garantir o bem-estar dos cidadãos (182). Além disso, dispõe a respeito da possibilidade de aquisição da propriedade através da usucapião, preenchidos alguns requisitos (183). Em cumprimento ao artigo 182, da CF/88, o Plano Diretor é um dispositivo legal Municipal, que deverá atender às normativas constantes no Estatuto da Cidade, sem descuidar das necessidades e da realidade de seu território. Tais dispositivos são complementares. Enquanto o primeiro dispõe a respeito das normas gerais da política urbana, o segundo traça regramentos específicos em relação à realidade local de um município (GARCEZ; CARMELLO, 2017).

Visto que somente tais legislações não eram suficientes, houve a necessidade de criar mecanismos mais ativos, eficazes e céleres no que se refere ao planejamento urbano. Dentre eles, a Regularização Fundiária foi criada como um caminho a se percorrer até o Plano Diretor, ao disposto no Estatuto da Cidade e na Carta Magna. Conforme versa o artigo 2º, *caput*, do Estatuto da Cidade (2001), a política urbana deve atender as diretrizes lá previstas para promover o desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana, sendo que o inciso XIV menciona a Regularização Fundiária como uma destas 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; (...)”.

É, pois, um dos instrumentos utilizados que têm demonstrado mais eficácia. Regulamentada pela primeira vez mediante as Leis nº 8.629/93 (Rural) e 11.977/09 (Urbana), a Regularização Fundiária foi unificada recentemente, em 2017, pela Lei nº 13.465, e dispõe a respeito da identificação, ordenação, regulamentação e regularização das áreas ocupadas indevidamente. Tal instituto promove a titulação dos ocupantes, propiciando a garantia da moradia e o cumprimento da função social da propriedade. Existem dois tipos de Regularização Fundiária, a aplicável à área rural e à urbana, sendo que esta última modalidade subdivide-se em Regularização Fundiária Urbana de interesse social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de interesse específico (REURB-E). A REURB-S é cabível para regularização de áreas cujos ocupantes sejam de baixa renda, devidamente reconhecidos como tais pelo Poder Executivo municipal. A REURB-E, outrossim, é cabível para as demais situações que não se enquadrem nos requisitos da REURB-S. As referidas definições constam no artigo 13, da Lei nº 13.465/17.

Nota-se que a aplicação da Regularização Fundiária, com a Lei nº 13.465/2017, busca abarcar as mais diversas possibilidades, de modo a garantir, efetivamente, a regularização e a titulação das áreas ocupadas de maneira irregular. Não só oportunizar a titulação é o objetivo da Regularização Fundiária, mas promover os demais componentes urbanísticos essenciais a uma sadia qualidade de vida, tais como pavimentação, iluminação, saneamento básico, acesso à saúde e à educação, transporte público, etc. Tal instrumento possibilita que as áreas ocupadas indevidamente "adentrem" na cidade e, ao menos em tese, devem ser incorporadas ao Plano Diretor Municipal. Contudo, em algumas situações, como no estudo de caso dos bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, no Município de Paranaguá, as ocupações irregulares encontram-se sobre áreas ditas devolutas, não pertencentes à nenhum particular, que passam à União ou ao Estado. No caso, a região estudada pertence ao Estado do Paraná, tendo sido regularizada através do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná – ITCG, como se demonstrará no próximo tópico.

Após a Lei de Terras nº 601, de 1850, e a Constituição de 1891, os Estados ficaram responsáveis pela criação de dispositivos legais próprios para a regulamentação das terras devolutas que lhe pertencessem. No Paraná, a primeira Lei elaborada foi a de nº 68, de 1892. Buscaram os legisladores, naquela oportunidade, adequar-se à Lei Imperial de 1850. Muniz e Bonfim (2008) expõem que, ante a carência de meios legais efetivos e céleres para a manutenção da ordem urbana, as terras devolutas cada vez mais eram exploradas por grileiros, que encontravam na legislação

inadequada uma forma de aquisição de riqueza, já que apropriavam-se de terras públicas e as “revendiam” aos posseiros. Assim, em 1978, fora editada a Lei Estadual nº 7.055, regulando o processo discriminatório das terras devolutas estaduais paranaenses e a regularização das áreas ocupadas indevidamente, legislação vigente até o momento.

A referida Lei subdivide-se em quatro títulos: o primeiro trata acerca da identificação e regularização das terras devolutas, o segundo a respeito da sua destinação, e o terceiro e o quarto sobre a efetiva titulação e inscrição no cadastro imobiliário. Seu artigo 1º apresenta um rol taxativo das terras que poderão ser reconhecidas como devolutas, quais sejam, aquelas que passaram ao domínio do Estado por força do artigo 64, da Constituição Federal de 1891, da Lei nº 601, de 1850, do Decreto nº 1.318, de 1854, da Lei nº 68, de 1892, e do Decreto nº 1-A, de 1893 (*caput* e alínea “a”), bem como aquelas passadas por alienação, concessão ou reconhecimento por parte do Estado (alínea “b”), por sentença judicial com força de coisa julgada (alínea “c”), ou por força de sentença declaratória, conforme preconiza o artigo 148, da Constituição Federal de 1937 (alínea “d”).

O processo, de maneira simplificada, consiste no Registro da posse preliminar pelos próprios posseiros que, se estiver em conformidade, será declarada regular e expedida a devida Licença de Ocupação. Àqueles que não efetuarem o Registro, ou cuja posse não atendam aos requisitos necessários para a declaração de regularidade, será ingressada ação discriminatória, cujo trâmite, pelas vias administrativa e judicial (artigo 6º) será realizado pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná. O processo discriminatório administrativo é delineado nos artigos 7º a 14, e divide-se em duas diligências: a primeira consiste, preliminarmente, na elaboração de relatório ou memorial descritivo, contendo todas as informações a respeito do terreno ocupado, seu perímetro e confrontações, seus ocupantes e registros imobiliários, e já apresentando um esboço da gleba a ser regularizada.

Isto feito, serão os ocupantes convocados, por edital, a apresentar informações, documentos e eventuais títulos, no prazo de 30 (trinta) dias. Após, apresentado o requisitado, estes serão instados a esclarecer sobre a origem e sequência de suas posses, a dimensão das áreas que ocupam, e a respeito de eventuais melhorias e benfeitorias realizadas. Poderão, inclusive, apresentar testemunhas para buscar comprovar o alegado, caso assim desejem. A próxima diligência será designada entre 10 (dez) e 20 (vinte) dias após a finalização desta, quando a documentação e as alegações dos ocupantes serão analisadas. A segunda diligência consistirá no reconhecimento de possíveis domínios particulares,

das posses legitimadas, eventuais acordos entre os ocupantes, na exclusão daqueles interessados que não chegaram a um acordo ou que não tenham atendido à convocação, à descrição da área a ser discriminada e à previsão do início dos trabalhos.

Tudo deverá ser lavrado em termo, devidamente assinado pelos ocupantes, que darão ciência e concordância em relação à discriminação realizada. O último ato do processo discriminatório administrativo é a homologação do termo pelo Presidente do órgão responsável, qual seja, o ITCG. Por expressa previsão legal, não serão devidas custas no referido procedimento, salvo por diligências requeridas pelos próprios interessados. Além disso, apesar dos prazos estabelecidos em Lei, as diligências poderão contar com mais tempo para serem adequadamente finalizadas. Vislumbra-se do processo discriminatório administrativo, que há uma comunhão de esforços entre a população ocupante da área devoluta e a Administração Pública. O processo discriminatório judicial, por sua vez, será instaurado nos termos do artigo 15 da Lei Estadual, "I - contra os que discordarem ou forem revéis no processo administrativo;" e "II - por presumida ineficácia do processo administrativo." Finalizado um ou outro processo discriminatório, iniciar-se-ão os atos demarcatórios e consequentes diligências, de modo a promover a regularização fundiária.

7. O CASO DOS BAIROS JARDIM OURO FINO/JACARANDÁ, NO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ

O Município de Paranaguá é um grande exemplo de desordem cidadina, visto que inúmeros são os “bairros” constituídos por invasão. Como já exposto, o Poder Público, de uma maneira geral, é omissos e negligente ao tratar-se de fiscalização e atuação em relação à disseminação de ocupações irregulares. Na referida cidade, não é diferente. Paranaguá é uma cidade predominantemente portuária, e, na teoria, deveria ser social e economicamente mais desenvolvida. Contudo, justamente por ter a atividade portuária como “carro chefe”, acabou deixando outras questões importantes, como a regularização fundiária, de lado. A falta de moradia, aliada à omissão do Poder Público em relação à prestação de outros serviços essenciais para uma vida humana digna, ocasionou uma verdadeira balbúrdia cidadina.

Tal condição favoreceu o crescimento da especulação imobiliária, sobrepondo interesses, tanto políticos quanto econômicos, aos interesses da maioria, o que aparenta ser conveniente ao Poder

Público municipal, que aguarda a formação dos loteamentos da forma que for para depois buscar regularizá-los. Em razão disso, pretende-se analisar se o processo de Regularização Fundiária é, de fato, um instrumento garantidor do direito fundamental à moradia digna e do princípio da função social da propriedade, utilizando, para tanto, do estudo da Regularização Fundiária realizada no Lote “I”, da Gleba 2, do imóvel denominado Colônia Jacarandá, atual bairro Jardim Ouro Fino/Jacarandá, situado na cidade de Paranaguá.

A referida área tratava-se de terra devoluta, pertencente ao Estado do Paraná. Por este motivo, a Regularização Fundiária foi realizada pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná – ITCG, mediante a Ação Discriminatória Administrativa de nº 04/2012. O passo a passo da referida Ação será apresentado conforme disposto no próprio processo físico consultado. Inicialmente, fora apontado que a gleba possuía uma área de, aproximadamente, 118.000 hectares, ocupada por 780 famílias.

Por meio do Edital nº 04/2012, publicado no dia 28 de maio de 2012, todos os representantes, das 780 famílias, foram devidamente convocados a comparecer à Audiência de Instalação dos Trabalhos de Discriminação Administrativa da área, que seria realizada no dia 24 de julho de 2012, munidos de Carteira de Identidade (RG), CPF, Certidão de Nascimento ou de Casamento, bem como de documentos e eventuais títulos da propriedade. Ainda, foram convocados a prestar informações de seus interesses, como o perímetro ocupado e o seu valor, melhorias, culturas, criações e benfeitorias lá realizadas, confrontações e identificação dos confrontantes, etc. O Edital fora publicado no Diário Oficial do Paraná e nos Jornais locais.

Ao ser verificado junto ao Departamento de Cadastro Dominial e Informações Técnicas da Diretoria de Terras do I.T.C.E., confirmou-se que o lote “I”, gleba 2, da Colônia Jacarandá era possuidor de caráter dominial, presumivelmente devoluto, passível de Regularização Fundiária nos termos da Lei de Terras do Estado do Paraná, de nº 7.055/78, e da Lei de Regularização de Terrenos Devolutos do Estado do Paraná, de nº 7.264/79, com uma área de 112.404,8 hectares. Foram solicitadas certidões, positivas ou negativas, de transcrições imobiliárias ou matrículas existentes, em nome de cada representante familiar, ocupante do imóvel, ao Cartório de Registro de Imóveis do Município.

Durante o levantamento documental e ocupacional da área, observou-se a existência de documentos emitidos pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, em favor da Igreja Batista Betel.

Diante disso, o órgão estadual responsável pela regularização requisitou informações, sobre possível pretensão específica concorrente ao imóvel Colônia Jacarandá. A Secretaria do Patrimônio da União, em resposta, relatou que parte da área pleiteada faz parte de terrenos da marinha, sendo que a Igreja Batista Betel, localizada em área da União, já foi devidamente regularizada, fazendo jus ao instituto da ocupação precária. Ou seja, seria possível que o Estado regularizasse a parte disponível do imóvel, consistente no perímetro de 9.591,58m².

A Prefeitura Municipal de Paranaguá também manifestou-se nos autos. Isto porque o Município teve aprovado o projeto de macrodrenagem do “Canal do Bertioga”, junto ao Programa Federal de Aceleração do Crescimento – PAC II, com uma área de 2.410,0m. Contudo, cerca de 1.168,0 m da área faziam parte das terras presumivelmente devolutas do Estado do Paraná, qual seja, do Lote “I”, Gleba 2, da Colônia Jacarandá. Assim, a Prefeitura buscou informações a respeito do caráter dominial da área junto ao ITCG, em cumprimento à exigência da Caixa Econômica Federal, pois além do interesse na execução do projeto de macrodrenagem, pretendia ainda a instalação do Programa Saúde da Família e do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS naquela região.

Em atenção ao questionamento, o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná analisou a questão e entendeu pela impossibilidade de seu atendimento, visto que a Prefeitura possuía interesse tão somente nas áreas sobre as quais seriam construídos os canais de drenagem. Não era possível ignorar toda a área restante, já ocupada. Na data de 27 de fevereiro de 2012, fora juntado ao processo o Memorial Descritivo do imóvel, consistente em um levantamento topográfico da área urbana, da parte remanescente do Lote “I”, Gleba 2, Colônia Jacarandá. Nele foram especificadas a sua localização, medidas e confrontações.

O ITCG, novamente em relação à solicitação da Prefeitura Municipal, relatou ao referido Poder Público que, desde que não houvesse impedimentos ou contestações ocupacionais de terceiros, os locais pleiteados, quais sejam, o “Canal do Bertioga” (12.959,29m²) e a área onde se pretendia construir o Posto de Saúde (920,70m²), poderiam ser titulados ao Município pelo Estado do Paraná, mediante doação. Foram demonstradas todas as residências já estabelecidas sobre a área doada à Prefeitura, como descrição do loteamento e de seus ocupantes. Os responsáveis pelo trâmite do procedimento tiveram o cuidado de encaminhar o caso do imóvel Colônia Jacarandá à Coordenadora do órgão regularizador, diante da constatação da existência de áreas de mangue e de preservação permanente na região, a fim de que fossem elaborados estudos, também, para a delimitação e eventual

exclusão desses locais. Em Relatório de Informação Técnica, elaborado em 23 de novembro de 2012, para a delimitação acima mencionada, foram apresentadas informações a respeito da caracterização do imóvel, as atividades desenvolvidas para a identificação de áreas de mangue e as de preservação permanente, e as legislações utilizadas para embasamento do estudo.

Restou constatado que o imóvel em questão possui uma área total de 112,404,8 hectares, e que está situado em área urbana do Município, na região de localização da Floresta Estadual do Palmito, limitado pelo Rio da Vila, Rodovia Estadual PR-407 e Conjunto Residencial Cominese. Foi possível observar a existência de equipamentos públicos de infraestrutura urbana no lote, tais como energia elétrica, água encanada, arruamento, transporte público e coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos. Além disso, já haviam escolas e comércios estabelecidos.

Em relação à identificação e delimitação das áreas de preservação permanentes (APP) em zonas urbanas, foram analisadas algumas normativas, como as Resoluções do IBAMA e do CONAMA, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá, e as Leis Federais nº 11.977/2009 (Lei de Regularização Fundiária vigente à época) e nº 12.651/2012 (dispõe sobre a proteção da vegetação nativa). Diante das características do imóvel, levando-se em conta a sua localização (urbana) e ocupação (população de baixa renda), possuindo uma infraestrutura básica e pertencendo à Zona de Consolidação e Qualificação Urbana 2 (ZCQU2) no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, foi o imóvel classificado como uma área urbana consolidada.

O artigo 47, da superada Lei de Regularização Fundiária nº 11.977/09 (redação semelhante no artigo 16-C, §2º, inciso V e alíneas, da Lei nº 13.465/17), dispunha que se considerava área urbana aquela localidade com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, malha viária implantada e, no mínimo, 02 equipamentos de infraestrutura urbana, dentre os quais: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. Durante a análise do caso e elaboração do mencionado Relatório, verificou-se que os requisitos do artigo 47 da Lei nº 11.977/09 foram observados no Lote “I”, Gleba 2, do imóvel Colônia Jacarandá. Passível, portanto, de Regularização Fundiária. Segundo a equipe técnica do ITCG (2012, p. 1.560),

“O presente imóvel é constituído de uma área situada dentro do Perímetro Urbano da Cidade de Paranaguá, que foi totalmente ocupada e posteriormente urbanizada de forma desordenada

e irregular, está situada em local próximo a mangue, possui em seu interior várias nascentes e grande parte da sua extensão possui influência de Maré com solo de consistência frágil, como é característica em toda a região litorânea do Estado do Paraná.”

Em suma, concluiu o Relatório ao final que, no geral, as áreas de preservação permanente encontram-se bem preservadas, estando resguardados tanto o meio ambiente quanto a vida humana que lá habita. Realizadas as diligências acima, foram listados todos os lotes que seriam titulados, por quadra, bem como os que não seriam, em razão de alguma dificuldade encontrada durante a análise de documentos ou informações. Fora elaborado, para cada representante familiar ocupante, um Laudo de Vistoria, contendo informações pessoais suas, de seu cônjuge, as características do imóvel e informações a respeito da origem da ocupação. Foram juntados seus documentos pessoais, como Carteira de Identidade, CPF, Certidão de Nascimento ou de Casamento, e Certidão, positiva ou negativa, de existência de outras transcrições imobiliárias ou matrículas em seus nomes.

Ademais, para cada ocupante, foi redigida uma espécie de relatório sobre a área que ocupava, bem como um Termo de Acordo, em que o ocupante reconhecia o caráter devoluto da área e requeria a sua Regularização Fundiária, e que o ITCG reconhecia a ocupação, de forma mansa, pacífica e continuada, com a conseqüente possibilidade de Regularização da área. Há listagem nomeando cada ocupante e o respectivo perímetro por ele ocupado. Em 14 de setembro de 2012, restou elaborado o Relatório e Parecer Técnico do Lote Colônia Jacarandá, onde foi concluída a etapa de levantamento dos limites, medição, demarcação e georreferenciamento. Apurou-se que o imóvel era constituído por 1.285 lotes urbanos.

Realizaram-se duas audiências públicas para prosseguimento do processo discriminatório em questão: a primeira, realizada em 24 de julho de 2012, foi redesignada, haja vista que ainda não havia sido concluído o levantamento ocupacional e topográfico da área. A segunda, de Instrução e Encerramento, ocorreu no dia 25 de setembro de 2012, havendo confirmação do recebimento dos documentos e do contato verbal com os ocupantes convocados.. Mediante a informação cadastral nº 0380/2012, foi reconhecido que a área do imóvel denominado Colônia Jacarandá possuía caráter dominial presumivelmente devoluto. A área foi devidamente medida e demarcada pela equipe técnica do ITCG, que apurou que a área possui 112.404,8 hectares, subdividida em 1.285 lotes, sendo que 770 seriam objetos de titulação, e o restante, num total de 515, não seria possível, em razão de não terem os ocupantes atendido à convocação, por problemas possessórios e divisórios, por se

encontrarem em áreas de preservação permanente ou mangues, ou localizados nas áreas pleiteadas pela Prefeitura para execução do projeto de macrodrenagem do “Canal do Bertioga”.

O procedimento tramitou de acordo com os Decretos Municipais de nº 2.555⁵ e nº 2.556⁶, ambos de 2012, que criavam sobre a área a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Em relação à área onde estava sendo construído o “Canal do Bertioga”, o ITCG entendeu, definitivamente, pela impossibilidade de deferimento do pedido de regularização em nome da Prefeitura Municipal, pois a área estava quase que integralmente ocupada, bem como pelo fato de que alguns desses locais se tratavam de áreas de preservação permanente. Destarte, reconhecido o incontestável caráter devoluto da totalidade da área objeto da Ação Discriminatória Administrativa, e emitido Parecer favorável neste mesmo sentido, foi o procedimento Homologado pelo Diretor Presidente do Instituto de Terras, Cartografia e Geociência – ITCG, em 14 de dezembro de 2012, com a devida publicação de Edital no Diário Oficial do Estado do Paraná. O Termo de Encerramento do procedimento se deu em 16 de janeiro de 2013.

A primeira titulação, das 770 famílias, ocorreu em 06 de abril de 2013. A segunda, de 367 famílias, ocorreu recentemente, em 15 de agosto de 2019. Até a conclusão do presente artigo, a equipe técnica do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná – ITCG, órgão responsável pela Regularização Fundiária dos atuais bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, ainda realizava diligências no bairro Jardim Ouro Fino, para finalizar o levantamento, processamento e regularização das áreas remanescentes ocupadas irregularmente.

8. CONSIDERAÇÕES

Analisando as informações e os dados obtidos, pôde-se constatar a importância e a pertinência em se estudar o direito à moradia e o instituto da Regularização Fundiária. Ambos dão margem à outras reflexões atuais, como o *déficit* habitacional brasileiro e a inefetividade do Poder

5 Insta mencionar que o Decreto Municipal, de nº 2555, de 07 de maio de 2012, criou a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, sobre a parte remanescente do supramencionado Lote, para fins de Regularização Fundiária, possibilitando a promoção da moradia digna aos seus ocupantes e o cumprimento do princípio da função social da propriedade.

6 O Decreto Municipal posterior, de nº 2556, de 08 de maio de 2012, aprovou o Plano Urbanístico Especificado da Zona Especial de Interesse Social, denominada ZEIS “Ouro Fino-Jacarandá”, que passaria por processo de Regularização Fundiária, a ser promovida pelo Governo do Estado do Paraná. No Decreto, foram definidos os parâmetros de parcelamento do solo.

Público quanto ao controle e estancamento das ocupações irregulares. Observou-se que a Regularização Fundiária concede ao ocupante irregular a condição de proprietário, e possibilita o início ou a continuidade da obtenção de uma habitação digna para a vida humana. Além disso, apesar de não se poder afirmar que a mera titulação, mediante a Regularização Fundiária, seja capaz de atender integralmente ao princípio da função social da propriedade, reconhece-se que certamente contribui para tanto.

Ademais, apesar de não ser a regra, verificou-se a possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária sobre terras devolutas. O procedimento, neste caso, segue um rito próprio, o da Lei de Terras do Estado do Paraná, de nº 7.055/78. Nesse sentido, foi de grande valia ter abordado individualmente cada um dos objetivos específicos da presente pesquisa, para que se pudesse melhor analisar a efetividade do processo de Regularização Fundiária em relação ao direito à moradia digna e ao cumprimento da função social da propriedade.

Mediante consulta bibliográfica, pôde-se compreender um pouco a evolução histórica das cidades no Brasil, o direito à moradia e à propriedade, este último condicionado ao cumprimento da sua função social, e a imprescindibilidade da adoção imediata da Regularização Fundiária no país. Através deste método, concluiu-se que a atual crise urbana brasileira é consequência negativa direta do seu desenvolvimento social desigual e elitista ao longo dos séculos. Em que pese o direito à moradia estar constitucionalmente previsto, e de ser reconhecido como um direito humano fundamental no mundo todo, constatou-se o imenso descaso, por assim dizer, do Estado brasileiro para com sua população, em relação ao cumprimento do referido direito. A situação é caótica e visível, e o Poder Público permanece silente.

Inclusive, o outro método utilizado, o estudo de caso da Regularização Fundiária ocorrida na cidade de Paranaguá, mais precisamente no Lote "I", Gleba 2, imóvel devoluto denominado Colônia Jacarandá, atuais bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, corrobora a afirmação de que o Poder Público é omissivo quanto às ocupações irregulares e indevidas. A área já estava ocupada quase que integralmente quando a regularização lá chegou. A realidade é que a própria população local deu início ao cumprimento de um direito que era dever do Estado promover. Assim, entende-se que a Regularização Fundiária ainda será, por um bom tempo, indispensável para o adequado planejamento urbano. É, de fato, um instrumento do Poder Público eficaz para a ordenação e regularização do crescimento desordenado das cidades.

Porém, entende-se também que a única forma de estancar a problemática é o Poder Público passar a elaborar políticas públicas mais eficazes para a promoção da moradia digna, e realmente executá-las. Bem assim, a adoção de medidas de fiscalização do cumprimento da função social pelas propriedades, mais efetivas, também seria um importante feito. Considerando todo o exposto, o presente artigo objetivou demonstrar como o atual cenário habitacional no Brasil encontra-se defasado, e como a carência de moradia é um problema que só aumenta com o decorrer do tempo. Sobre a análise do caso da Regularização Fundiária realizada nos bairros Jardim Ouro Fino e Jacarandá, depreende-se que o referido instituto, de fato, promove tanto a continuidade da promoção do direito à moradia digna, quanto o cumprimento do princípio da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. B. C. A Função Social da Posse e a Proteção do Possuidor Não Proprietário: Limites e Possibilidades. 93 pág. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- ALMEIDA, F. Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA. Lei de Terras. 2015. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>. Acessado em: 21 de out. 2019.
- ALMEIDA, R. M. Sesmarias e terras devolutas. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 40, n. 158, pág. 309 – 317, 2003.
- ANDRADE, D. C. M. O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. Revista de Direito Mackenzie, São Paulo, v. 09, n. 02, p. 28-44, 2015.
- ASSIS, L. G. B. A Evolução do Direito de Propriedade ao Longo dos Textos Constitucionais. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 103, pág. 781 – 791, jan./dez. 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS – ABRAIN. Déficit habitacional é recorde no País. 2019. Disponível em: <http://abrainc.org.br/noticias/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais/>. Acessado em: 07 de out. 2019.

BARBOSA JUNIOR, R. F.; SANTOS, M. J. A Urbanização das Cidades. In: III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, 2014. Artigo MPH1081. Taubaté/SP: UNITAU – Universidade de Taubaté.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http:// planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acessado em: 13 de nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Portal da Legislação, Brasília, DF, 08 de dezembro de 1969. Disponível em: [http:// http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acessado em: 20 de nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Portal da Legislação, Brasília, DF, 06 de julho de 1992. Disponível em: [http:// planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acessado em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: estabelece as diretrizes gerais da política urbana. 3ª Ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http:// planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/|10406.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/|10406.htm). Acessado em: 07 de out. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acessado em: 13 de nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural. Portal da Legislação, Brasília, DF, 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://:planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acessado em: 14 de mai. 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 28ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

DINIZ, M. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acessado em: 25 de out. 2005.

GARCEZ, G. S.; CARMELLO, M. V. B. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: instrumentos urbano-ambientais ao desenvolvimento de cidades sustentáveis com área de Zona Costeira. Revista Direito Ambiental e Sociedade. V. 07, n. 02, p. 109-143, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Território: dados geográficos. 2012. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acessado em: 25 de ago. 2019.

LEFEBVRE, H. *Le droit à la ville*. O Direito à Cidade. 2º Ed. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LEHFELD, N. A. de S. Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação. Petropolis: Vozes, 1988. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf. Acesso em: 02 de jun de 2018.

MUNIZ, F. J. F; BONFIM, A. R. Comentário à Lei de Terras do Estado do Paraná. In: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências. Terra e Cidadania. V. 03. Curitiba: ITCG, 2008. p. 09-28.

PANSIERI, F. Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

PARANÁ. Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – ITCG. Ação Discriminatória Administrativa nº 04/2012. Paranaguá, 2012.

PARANÁ. Lei nº 7.055, de 04 de dezembro de 1978. Lei de Terras Devolutas do Estado. Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, 1978. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=29>. Acessado em: 15 de out. 2019.

PARANAGUÁ. Decreto nº 2555, de 07 de maio de 2012. Dispõe sobre a criação da Zona de Interesse Social (ZEIS), para fins de Regularização Fundiária, na área remanescente do Lote I – Gleba 2 – Jacarandá. Leis Municipais, Paranaguá, PR, 2012. Disponível em: <http://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2012/256/2555/decreto-n-2555-2012-dispoe-sobre-a-criacao-da-zona-especial-de-interesse-social-zeis-para-fins-de-regularizacao-fundiaria-na-area-remanescente-do-lote-i-gleba-2-jacaranda>. Acessado em: 13 de nov. 2019.

PARANAGUÁ. Decreto nº 2556, de 08 de maio de 2012. Aprova o Plano Urbanístico Especificado da Zona Especial de Interesse Social denominada de ZEIS “OURO FINO-JACARANDÁ”. Leis Municipais, Paranaguá, PR, 2012. Disponível em: <http://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2012/255/2556/decreto-n-2556-2012-aprova-o-plano-urbanistico-especificado-da-zona-especial-de-interesse-social-denominada-de-zeis-ouro-fino-jacaranda>. Acessado em: 13 de nov. 2019.

PINTO, V. C. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 1ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO; INSTITUTO PAULO FREIRE. Cadernos de Formação: Direito à Cidade. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2015.

REIS, R. R. A Evolução Histórico-Jurídica do Acesso à Moradia no Brasil Independente. 2018. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/66833/a-evolucao-historico-juridica-do-acesso-a-moradia-no-brasil-independente>. Acessado em: 03 de out. 2019.

ROLNIK, R. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Direito à Moradia. 2009. Disponível em: http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23. Acessado em 14 de mai. 2019

SANTOS, J. C. dos. A Função Social da Propriedade Urbana sob o ponto de vista do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, J. M. de A.; CAMBLER, E. A. Estatuto da Cidade. 1º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2014.

SILVA, J. B. da. Estatuto da Cidade Versus Estatuto de Cidade – Eis a Questão. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (Org.) Dilemas Urbanos – novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Editoria Contexto, 2003. p. 29-34

TREVIZAN, L. R. S. A propriedade privada no Estado Democrático de Direito: o papel do Estado sobre o prisma da dignidade da pessoa humana. Revista dos Tribunais. v. 964, 2016.

VENOSA, S. de S. Direito Civil – Direitos Reais. 11º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.