

## DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA: EXPERIÊNCIAS NA BAIXADA SANTISTA

*Urban demarcation: experiences in Santos Surrounding*

Douglas Predo Mateus\*  
Edson Ricardo Saleme\*\*

**Resumo:** Entre os objetivos deste trabalho está o de analisar o instituto da demarcação urbanística e a utilização prática do instituto nos municípios da Baixada Santista. Na pesquisa se busca relatar como é aplicada essa modalidade de regularização urbana como proposta na legislação urbanística vigente, em resposta a preceitos constitucionais e à necessidade de proporcionar vida digna aos moradores dos centros urbanos. O método científico empregado é o hipotético-dedutivo e fenomenológico. O objetivo do estudo é exploratório-explicativo. O procedimento técnico é a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Neste artigo se evidencia a necessidade de ampliação da atuação municipal na efetiva implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária de modo a garantir o acesso ao direito à moradia.

**Palavras-chave:** Demarcação urbanística. Direito à moradia. Municípios da Baixada Santista. Regularização fundiária.

**Abstract:** The purpose of this study is to analyze the urban demarcation as a juridical practice and its feasibility of use on Santos and surrounding cities. This research aims to demonstrate how is applied this new type of urban regularization as proposed at the current planning legislation in response to the constitutional principles and the need to provide decent housing for residents of urban centers. The scientific method employed on this research is

\* Doutorando em Direito pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional pela mesma instituição. Advogado; Procurador Legislativo no Município de Cubatão.

\*\* Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor no curso *stricto sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Advogado.

the hypothetical-deductive and the phenomenological. The aim of the study is exploratory and explanatory. The technical procedure is the literature search, document and case study. This paper highlights the need for expansion of municipal performance in the effective implementation of public policies for land regularization in order to ensure access to housing rights.

**Keywords:** Urban demarcation. Right to housing. Santos and surroundings cities. Regularizing land.

## Introdução

O direito social-constitucional à moradia é parte intrínseca da dignidade da pessoa humana. É, inclusive, reconhecido por diversos tratados de direitos humanos e historicamente relegado pelos sucessivos governos, não obstante a vigente Constituição (CF/88) possuir previsões específicas voltadas ao recrudescimento do número de unidades em face da demanda populacional de baixa renda, sempre olvidada pelos sucessivos governos.

A dificuldade em se publicar normas em prol da moradia aos hipossuficientes culminou em processo de sucessivas invasões em áreas públicas e privadas. Não houve outra alternativa dessas famílias a não ser a ocupação indevida dessas áreas, sobretudo locais de proteção ambiental, APPs, entre outros. As normas até há pouco tempo vigentes criavam a possibilidade de loteamentos de alto custo, inviável àqueles cujos ganhos se restringiam ao seu próprio sustento.

A regularização dessas áreas com a consequente urbanização justificou a publicação da Lei 11.977/2009, alterada pela Lei 12.424/2011 (BRASIL, 2011), que instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida”, do governo federal. Essa norma trouxe ferramentas à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e se tornou imprescindível à implementação de regularizações em que fosse dificultosa a formalização por meio dos institutos proporcionados pela Lei 10.257/2001, bem como pela Medida Provisória 2220/2001 (BRASIL, 2001), além de normas precedentes, tal como a que estabeleceu o Decreto-lei 271/1967. (BRASIL, 1967).

O método científico empregado neste artigo é o hipotético-dedutivo, uma vez que se coloca o problema da falta de moradia às famílias de baixa renda e a omissão na criação de normas capazes de atender a essa problemática até pouco tempo atrás. Também o fenomenológico, pois

aqui se estuda uma das fórmulas propostas para solução desses problemas diante da premente necessidade de regularização de moradias. O objetivo do estudo é exploratório, considerando que há norma complexa criada e explicativa, que identificará como estão sendo aplicados procedimentos e regularizados fatos passados diante das leis urbanísticas existentes. O procedimento técnico é a pesquisa bibliográfica a partir de realidades existentes na Baixada Santista e na documental, que analisam casos em que a aplicação do *novel* instituto parece ser a solução mais adequada.

Diante da realidade vivida pelas famílias de baixo poder aquisitivo, que ocupam terras sem a devida titulação, seja em áreas públicas, seja em privadas, criou-se a norma da demarcação urbanística, grande novidade entre as normas nacionais, como possibilidade aplicável em face da grande necessidade de regularização fundiária. A proposta deste trabalho consiste em uma explanação técnica sobre o tema. A seguir, serão analisados os aspectos legais mais relevantes relacionados ao instituto da demarcação urbanística e à descrição da utilização prática do instituto na região da Baixada Santista.

A necessidade premente de regulamentação de posses, até há pouco tempo desconsideradas, e a criação de fórmulas capazes de melhor adequar a situação existente demandaram dos legisladores algo que pudesse ser empregado à regularização fundiária. É possível entender que a legislação vigente é adequada? Os processos estão correndo de maneira fluida de acordo com as autoridades competentes? Como está o processo de desjudicialização criado pela *novel* normatização que viabiliza os registradores para finalizar o processo.

Neste trabalho se analisam a possível articulação e a solução desses problemas e também se verifica, na região da Baixada Santista, se os procedimentos de regularização fundiária têm se ajustado à regulamentação vigente. Aqui também se observa se as autoridades têm dirigido sua a tenção à região e se comparam as medidas adotadas em outras regiões brasileiras.

## **O direito à moradia**

O abandono institucional resultante da falta de políticas públicas em prol da criação de moradias populares culminou em um processo de urbanização desordenado e o surgimento do que Rolnik afirmou ser a

“cidade real” em contraste com a cidade legal.<sup>1</sup> A autora afirma que, em grande parte das cidades latino-americanas, a legislação apenas regula parcela do espaço urbano. Segue seu correto raciocínio no sentido de que essa, ao definir formas permitidas e proibidas nesse espaço, também define quando aquela área está dentro ou fora da lei. Esse ambiente caótico das cidades brasileiras pode ser conferido nos inúmeros assentamentos precários irregulares, insalubres e sem as mínimas condições de acesso aos serviços básicos para a garantia de uma cidadania digna.

O direito à moradia é um direito social constitucionalmente previsto no art. 6º da CF/88. Esse direito fundamental, antes considerado implícito, surgiu como uma repercussão do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República brasileira, nos termos do art. 1º, Inc. III da CF/88. Reconheceu-se a omissão a esse direito essencial após a publicação da Emenda 26, de 2000. Até esse direito ser claramente identificado no nosso Diploma Legal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) dividia-se em seu reconhecimento. Incorporou-se, portanto, norma contida na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. (UNESCO, 1948).<sup>2</sup>

A moradia digna não se resume simplesmente à regularização fundiária e à respectiva titulação da posse irregular. Esse direito compreende, como bem-articulou o projeto da Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, o direito a não ser turbado da posse, equipamentos urbanísticos suficientes para uma boa qualidade de vida, custo acessível, habitabilidade, não discriminação, priorização de grupos vulneráveis e localização adequada.<sup>3</sup>

Nesse sentido, essencial, diante do arcabouço jurídico-normativo brasileiro, que se inserisse na principal norma nacional o direito à moradia como de índole meridianamente fundamental. Por esse motivo, é expressamente mencionado no art. 6º da CF/88 e é acompanhado por outros, sobretudo o relacionado à política urbana, o conceito de “função

---

<sup>1</sup> ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A. et al. (Org.). *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Cedesp, 1999. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

<sup>2</sup> Disponível em <<http://en.unesco.org/>>. Acesso em: 4 maio 2016.

<sup>3</sup> Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o direito à moradia adequada. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/>>. Acesso em: 4 maio 2016.

social da cidade”. O que se considera uma propriedade adequadamente empregada pelo seu titular deve estar indicado de maneira expressa em normas municipais.

Nesse contexto, criou-se um capítulo próprio para a regularização da política urbana, consistente nos arts. 182 e 183 da CF/88, únicos dispositivos do Capítulo II, Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira. Nele se indica que os municípios são os responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano, complementando o que já dispõe o art. 30, Inc. VIII, da CF/88, e destaca o Plano Diretor como instrumento básico dessa política. Esse planejamento não é obrigatório para todos os municípios brasileiros. Contudo, cada vez mais, se mostra relevante seu papel, pois, entre outras funções, demonstra ser fundamental à criação de reserva fundiária em locais que estejam aptos a receber empreendimentos populares, sobretudo para comportarem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIs).<sup>4</sup>

A criação de ZEIs possui diversas vantagens para a reserva de áreas. Nas palavras de Pinto, “as matérias atribuídas pela legislação ordinária ao plano diretor têm por consequência, portanto, não apenas definir seu conteúdo, mas principalmente criar uma reserva, impedindo que possam ser reguladas por outros instrumentos”.<sup>5</sup>

Nesse sentido, a criação de ZEIs pelos Planos Diretores ou mesmo leis municipais deve ser devidamente instrumentalizada pela autoridade pública municipal, especificando os tipos permitidos de ocupação e protegendo aquele grupo de moradores de possíveis investidas de terceiros que queiram usurpar o espaço.

O país vive, há muitas décadas, um processo de urbanização desordenado, o qual trouxe para os grandes centros citadinos considerável número de indivíduos em busca de trabalho, melhores condições de vida e oferta de serviços públicos. Esses indivíduos, em grande parte das vezes, nada encontram. Poucos logram inserir-se no mercado de trabalho, o que redundou em invasões pela política excludente estabelecida nas metrópoles nacionais. Os processos de adensamento não contemplam, em sua infraestrutura, o atendimento dos necessitados, principalmente daqueles

---

<sup>4</sup> O art. 41 da Lei 10.257/2001 estabelece outras situações em que o Plano Diretor é obrigatório. Também as Constituições estaduais e leis estaduais podem prever essa necessidade.

<sup>5</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico, Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 211.

que não possuem condições para aquisição de seu próprio teto. Consequentemente, essas pessoas são obrigadas a se aglomerarem em assentamentos irregulares, favelas, cortiços, invasões.<sup>6</sup>

Os assentamentos urbanos surgem, por exemplo, perto de parques industriais, como alojamento dos trabalhadores que vêm de fora da cidade, períodos de contratação para execução de uma obra determinada. Esses grupos, em sua maioria, são migrantes que prestam serviços, diretos ou indiretos, em certas regiões. Esse grupo informal vai aos poucos crescendo, a exemplo do bairro Cota, na Serra do Mar. O Poder Público não consegue coibir as “invasões” por negligência, incapacidade ou mesmo conivência, porque esses indivíduos, em busca de melhores condições, podem significar, para os aspirantes a cargos eletivos, número expressivo de votos. Esse grupo consolida-se em um novo bairro, geralmente em áreas ambientalmente protegidas. Nesse diapasão, falta infraestrutura básica para manutenção desse grupamento.<sup>7</sup>

Nessa ocorrência histórica em particular, Imparato esclarece que a urbanização voltada a interesses industriais, na Região Sudeste e particularmente em São Paulo, atraiu a migração de populações rurais de dentro e fora do estado. Esse movimento não foi acompanhado de política pública de construção de moradias adequadas à população de baixa renda migrante.<sup>8</sup>

Essa situação perdurará até que haja uma regularização, por total impossibilidade de alterar os fatos, ou até que algum acidente de grandes proporções (incêndio, deslizamento, desabamento, vazamento de produtos químicos), eventualmente obrigue uma evacuação.<sup>9</sup>

Importante é destacar a existência de alguns tipos de irregularidade fundiária nos assentamentos informais: a irregularidade dominial, a

---

<sup>6</sup> FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: S. Antonio Fabris, 2002. p. 351-370.

<sup>7</sup> A Lei 11.977/2009 consigna o que seja infraestrutura básica em seu art. 6º, Inc. III.

<sup>8</sup> IMPARATO, Ellade L. P. A regularização fundiária no Município de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. *Regularização fundiária: de acordo com a Lei 12/651 – Novo Código Florestal*, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 167-184.

<sup>9</sup> Essa reflexão retrata o surgimento de alguns aglomerados urbanos irregulares, locais de tamanho significativo, como, por exemplo, a “Vila Parisi” em Cubatão, evacuada em virtude de vazamento de amônia e local de nascimento de inúmeras crianças anencéfalas, atualmente um pátio de estacionamento sob investigação parlamentar, e o atual distrito industrial da “Alemea” em Santos.

urbanística e a ambiental. A irregularidade *dominial* é a simples invasão de terrenos públicos ou privados, sem título que dê garantia jurídica sobre a posse. Ao lado dessa é certamente possível verificar irregularidades de cunho urbanístico-ambiental. Isso pela simples constatação de que o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística ou, em termos ambientais, sequer se cogitou da obtenção do imprescindível processo de licenciamento ambiental, sem qualquer autorização governamental.<sup>10</sup>

Para que haja integração com a cidade, importa enfrentar e sanar todas essas questões. Nesse sentido, a regularização envolve amplo e multidisciplinar conjunto de medidas arquitetônicas, ambientais, urbanísticas, entre outras tantas. Ademais, quando se identificam assentamentos de população de baixa renda, deve-se incluir igualmente medidas sociais, de forma a buscar a inserção desse grupo na municipalidade.<sup>11</sup>

Constatação simples e realista é a de que é inviável desocupar realocando todos os assentados, porque dificilmente existe, na municipalidade, outra área capaz de abrigar os egressos. Nessa situação, a população carente seria lançada à sua própria sorte. Necessário, é então, ajustar a situação que surge, frise-se, por omissão do Poder Público, falta de previsão legal ou mesmo pelo crescimento da “cidade real”, por serem as normas relativas a loteamentos ou parcelamentos destinadas à outra classe populacional, *in casu*, a Lei 6.766, de 1979.<sup>12</sup>

Se o Poder Público não agiu quando devia e podia, em descumprimento ao previsto no art. 30, Inc. VIII, da CF/88, a destempo deve regularizar a situação. Talvez ainda imaginando que a União, como detentora de recursos destináveis à construção de habitações populares, pudesse enviar verbas para essa finalidade. Contudo, nada é feito pela municipalidade. De outra forma, na questão dos assentamentos, tem-se que a regularização fundiária se manifesta como elemento imprescindível

---

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/28/documentos/cartilharfcidades.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/28/documentos/cartilharfcidades.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

<sup>12</sup> BRASIL, Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico*, Brasília, DF, de 20 de dezembro de 1979. DOFC DE 20/12/1979, p. 19.457. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.766-1979](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

e, sob o escólio de Gonçalves, para materializar o fundamental direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade.<sup>13</sup>

A regularização fundiária não é algo simples a ser corrigido. A omissão normativa decorre de práticas excludentes que geram consequências perversas ao próprio futuro do País. A educação inadequada, conforme constatação da própria Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), tem resultados insatisfatórios nos “setores sociais desfavorecidos”.<sup>14</sup> Segundo constatações desse órgão, a melhoria na educação elevaria significativamente o Produto Interno Bruto (PIB). Isso é fundamental para se incrementarem os combalidos índices do País em diversos setores. Consequentemente, o setor habitacional seria mais funcional e adequado às necessidades coletivas.<sup>15</sup>

Nesse sentido, destaca-se Acórdão da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que bem destacou o programa “Minha Casa Minha Vida”, nos termos explícitos da Lei 11.977/2009. Essa norma, sob o enfoque do relator, José Renato Nalini, trouxe nova realidade à questão da regularização fundiária urbana. Um de seus objetivos é a remoção de obstáculos e deficiências existentes na legislação e disposições normativas vigentes, que até então se mostravam insuficientes para tratar desse tema de tanta relevância. Essa norma estabeleceu novos mecanismos no ordenamento jurídico para simplificar e conferir maior celeridade e segurança aos processos de regularização. A lei em comento entrou em vigor na data de sua aplicação (art. 83). Ela é estrutural e com grande potencial de êxito, que somente será alcançado se os operadores do Direito removerem antigos conceitos substituindo-os por novos institutos normativos.<sup>16</sup>

Notadamente a maioria, ou pelo menos os “formadores de opinião” dos que divulgam esse entendimento, possui bens e patrimônio, ou aqueles

---

<sup>13</sup> GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos avançados*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

<sup>14</sup> OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

<sup>15</sup> Rádio França Internacional. *Brasil está entre os piores no ranking de conhecimentos básicos da OCDE*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/educacao/2016/02/brasil-esta-entre-os-piores-no-ranking-de-conhecimentos-basicos-da-ocde>>. Acesso em: 4 maio 2016.

<sup>16</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça: Acórdão – DJ n. 0003529-65.2011.8.26.0576 – Apelação Cível. Data de inclusão: 30/08/2012. Rel. Des. José Renato Nalini.



que defendem seus interesses e, provavelmente, por isso, reconhecem a propriedade como um direito supremo, quase divino.<sup>17</sup>

É incompreensível que no século XXI ainda se discuta tema que deveria ter sido solucionado na virada do século XIX ao XX.<sup>18</sup> As Constituições do início do século XX, as chamadas “Constituições Sociais”, já sinalizavam na direção de algumas mudanças necessárias, uma vez que essenciais à garantia de *paz social*. No pós-guerra, essas mudanças imprescindíveis foram observadas no sentido de se conferir maior atenção à população de baixa renda que formava verdadeiras comunidades consolidadas.<sup>19</sup>

A segunda dimensão dos direitos fundamentais abrange, portanto, bem mais do que os direitos de cunho prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina, inobstante o cunho “positivo” possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais. Saliente-se, contudo, que, a exemplo dos direitos da primeira dimensão, também os direitos sociais (tomados no sentido amplo ora referido) se reportam à pessoa individual, não podendo ser confundidos com direitos coletivos e/ou difusos de terceira dimensão.<sup>20</sup>

A vigente Carta Magna reconheceu a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade e da cidade, entre outros princípios essenciais a um Estado que se quer formatar em bases sustentáveis e em termos considerados adequados à dignidade da pessoa humana. Mais adiante, após alguns anos de sua vigência, consolidou-se como fundamental, pois, mencionado está de maneira expressa, o direito à moradia no texto constitucional. Relevante é o que a Constituição estabeleceu, em sua redação original, orientação acerca da política urbana pelo Plano Diretor. No tocante ao direito à moradia, o município é o agente indutor, por assim

---

<sup>17</sup> FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 364-365.

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 56-57.

<sup>19</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 402-403.

<sup>20</sup> SARLET, op. cit., p. 57-58.

dizer e deve implantar as políticas públicas necessárias à gestão urbana visando a democratizar o processo de tomadas de decisão e legitimar nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental.<sup>21</sup>

As políticas de regularização fundiária devem, portanto, afastar-se de parâmetros meramente mercadológicos, os quais, frequentemente, assumem função excludente na sociedade brasileira. Deve-se atender às necessidades coletivas, sobretudo viabilizando o acesso à habitação popular das moradias para consolidação da dignidade da pessoa humana. É fundamental seguir o exemplo de outros países que desde cedo, em sua urbanização, viabilizaram o acesso à moradia de classes menos privilegiadas.

### **A Lei 11.977/2009 e a Demarcação Urbanística**

Recentemente, a Lei 11.977/2009, alterada pela Lei 12.424/2011, instituiu o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, do governo federal, e a “regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”.

O “Programa Minha Casa, Minha Vida” também se destinou a gerar fórmulas de custeio de moradia para população de baixa renda e acesso a crédito facilitado (financiamentos).

A regularização fundiária, nos termos do art. 46, que seguiu o conceito dado por Alfonsin:

Consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>22</sup>

A lei em análise apresenta uma divisão em quatro capítulos, sendo que o primeiro, dos arts. 1º ao 36, trata do “Programa Minha Casa Minha

---

<sup>21</sup> FERNANDES, op. cit., p. 367.

<sup>22</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX*. Disponível em: < [http://www.ufrgs.br/propur/teses\\_dissertacoes/Betania\\_de\\_Moraes\\_Alfonsin\\_2000.pdf](http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/Betania_de_Moraes_Alfonsin_2000.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2015.

Vida”, sua estrutura e finalidade, de Programas Nacionais de Habitação Urbana e Rural; transferência de recursos da União e subvenção para pequenos municípios, Fundo Garantidor da Habitação Popular e subvenção econômica ao BNDES; o segundo, dos arts. 37 a 45, inclui o registro eletrônico, custos e emolumentos; no terceiro capítulo, dos arts. 46 ao 71-A, enfrenta a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, a Regularização de Interesse Social, de Interesse Específico, do Registro da Regularização e disposições gerais; no quarto e último capítulo, dos arts. 72 a 82-D, traz disposições finais.

É objeto de críticas o fato de que o documento legal, que estrutura esse programa de acesso à moradia para população de baixa renda, traga em seu bojo medidas para regularização de assentamentos precários já consolidados e até redução de emolumentos, visando a possibilitar o efetivo registro. Esse tratamento possibilitaria a titulação de propriedade aos ocupantes de imóveis que teriam acesso a recursos destinados à construção nos já regularizados terrenos.

Basicamente, a lei prevê a seguinte sistemática: o Poder Público, por meio do instituto de demarcação urbanística, especifica em ato normativo ou legal área específica na circunscrição de seu território, com invasão consolidada ou em formação. A propriedade pode ser de domínio público e/ou privado, bastando a verificação da ocupação irregular. A partir de então, identificam-se os ocupantes, e, em hipóteses específicas, esses poderão vir a adquirir a propriedade, mediante usucapião administrativo.

A demarcação urbanística é a delimitação de área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social. A demarcação está prevista no art. 47, Inc. III, da Lei 11.977/2009.<sup>23</sup>

O instituto destina-se à regularização de áreas de ocupação já consolidada ou em consolidação, onde não haja oposição conhecida do proprietário do imóvel ou dos imóveis. Como só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender a,

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 8 de julho de 2009. p. 2.

pelo menos, um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização.<sup>24</sup>

Nas hipóteses de regularização fundiária em terrenos privados, qualquer um dos entes públicos: União, Estados ou Municípios, pode fazer a demarcação urbanística, assim como seus beneficiários, individual ou coletivamente e as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente público pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio.

A norma estabelece que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, por pelo menos cinco anos, em imóveis situados em ZEIs ou em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declarados de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.<sup>25</sup>

O procedimento inicia com a elaboração, por parte do Poder Público respectivo, de um auto de demarcação urbanística, com base em levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. O auto deverá estar instruído com a documentação exigida, que, basicamente, consiste na planta e no memorial descritivo com medidas, a planta de sobreposição do imóvel demarcado e sua situação no registro imobiliário com a certidão do registro da circunscrição. Considerando que a lei municipal é a que regulariza o uso do solo, a ocupação deve estar atenta aos regramentos estabelecidos localmente em termos de zoneamento.<sup>26</sup>

Há a previsão de notificação dos outros entes federados antes do registro do auto nas hipóteses da área a ser demarcada: abranger imóvel público; confrontar com imóvel público, ou inexistindo registro anterior ou

---

<sup>24</sup> Considera-se área consolidada a que possui parcela de área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados, especificados no art. 47, Inc. II da Lei 11.977/2009.

<sup>25</sup> Referiu-se à sua criação nos parágrafos anteriores. O art. 47, Inc. V, da Lei Minha Casa, Minha Vida estabelece que a ZEIs é uma parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada, predominantemente, à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

<sup>26</sup> Instruções específicas estão contidas no parágrafo 1º do art. 56 da Lei 11.966/2009.

sendo impossível identificar os proprietários em razão de imprecisão dos registros, nesse caso, para que se manifeste sobre eventual titularidade da área.

O auto de demarcação deve ser levado a registro e poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis (art. 56, § 5º). Esse passo deve estar acompanhado de documentação contendo todos os limites da área, seus confrontantes e a possibilidade de existência de alguma oposição. Importante é notar que a área pode conter sobreposições. Por esse motivo, a certidão registral é fundamental, e a citação de todos os proprietários dos quais se possa obter dados. Há problemas complexos relacionados à regularização de títulos e suas despesas. Na legislação, há previsão de que sejam cobertos por fundos destinados à regularização em particular ou mesmo sejam disponibilizados gratuitamente.

O registrador deve identificar o proprietário da área a ser regularizada e notificá-lo, juntamente com os confrontantes da área demarcada, para que manifestem interesse em impugnar o procedimento de averbação em 15 dias. Na hipótese de impossibilidade de notificação, o Poder Público deverá providenciar notificação por edital. Esse passo é complexo, pois nem sempre há regularização no imóvel, ou seja, é possível que aquele proprietário consignado no indicador pessoal do registro não mais seja o proprietário atual. Nessas ocasiões, o procedimento torna-se ainda mais complexo.

Na difícil possibilidade de inexistir impugnação, a demarcação será averbada nas diversas matrículas dos imóveis envolvidos, após procedimentos administrativos ou judiciais, se existirem, com a identificação de eventuais mudanças na titularidade daqueles que antes constavam no fôlio real. Nas palavras de Leite, por meio desse procedimento “tanto o terreno quanto o empreendimento têm seus registros em cartórios, portanto passam a usufruir de uma situação de legalidade. Dessa forma, cada unidade habitacional estará apta para ser comercializada para os seus moradores”.<sup>27</sup>

Ocorrendo impugnação, o registrador notificará o ente que promoveu a regularização fundiária para que se manifeste em 60 (sessenta) dias. Se

---

<sup>27</sup> LIRA, Ricardo Pereira. Regularização fundiária PMSF. In: \_\_\_\_\_. *Regularização fundiária: de acordo com a Lei 12/651 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012*, p. 155-165. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

a impugnação se der apenas sobre parte da demarcação, o procedimento prosseguirá em relação à parcela não impugnada.

Na hipótese de não haver impugnação, ou ocorrendo parcial, o auto de demarcação urbanística será averbado, e o Poder Público deverá elaborar projeto de regularização fundiária, nos termos do art. 51 da referida lei e submeter o parcelamento dele decorrente do registro.

O registro do parcelamento permite ao Poder Público que conceda títulos de legitimação de posse aos ocupantes da área devidamente cadastrados. Os ocupantes que eventualmente tenham de ser realocados em virtude da implementação de projeto de regularização fundiária não receberão os títulos de legitimação de posse, devendo, porém, ter preservado seu direito à moradia pelo Poder Público que está regularizando a área.

Vale destacar que o título de legitimação de posse deverá ser concedido, preferencialmente, em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel (art. 73-A da Lei 11.977/2009), como tem sido reiterado na legislação urbanística que trata da regularização fundiária. Esse documento, nos termos do art. 59 da mesma lei, deverá ser levado ao registro imobiliário da circunscrição, para que constitua direito para fins de moradia e só será conferido aos que provarem que não são concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, ou ainda, beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

Nos termos do art. 60 da lei, estabelece-se que, sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de Registro de Imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da CF/88. Por outro lado, o art. 60-A prevê a extinção do documento de legitimação da posse, na hipótese de o beneficiário não estar na posse do imóvel e não se constatar registro de cessão de direitos, hipótese que deverá ser devidamente averbada no oficial registrador.

Como sublinhado, a lei em análise apresenta estreita adequação aos ditames constitucionais referentes à dignidade da pessoa humana, especificamente no que concerne ao direito à moradia e à cidade. A norma também se coaduna com os preceitos especificados no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, enfrentando algumas das questões que, historicamente, “emperram” e dificultam o processo, possibilitando a regularização da

propriedade ocupada e consolidada no tempo, desde que não seja impugnado.<sup>28</sup>

Também apresenta alinhamento com os princípios apresentados no relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos apresentado na 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em março de 2014, relativos à segurança de posse dos pobres urbanos. Segundo o relatório, a segurança da posse é entendida como

um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade. É parte integral do direito à moradia adequada e elemento necessário para que muitos outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais possam ser usufruídos.<sup>29</sup>

As diretrizes do relatório pressupõem ainda que

indivíduos e comunidades que ocupam terras ou propriedades para efetivar o seu direito à moradia e que não têm outra opção adequada, têm direitos legítimos de posse que devem ser assegurados e protegidos. O conceito de direitos legítimos de posse estende-se para além das noções convencionais de propriedade privada e inclui múltiplas formas de posse.

Destacam-se, no referido relatório, que os estados devem garantir medidas, em seus territórios, de segurança de posse, especialmente para grupos vulneráveis, mormente aqueles que se encontram em assentamentos urbanos precários. Deve ainda garantir: levantamento das diversas espécies de posse no âmbito citadino; viabilizar a identificação dos assentamentos e grupos populacionais vulneráveis ou sob regime de posse que possam estar sujeitos a perigos naturais do local que ocupam; estabelecer a revisão

---

<sup>28</sup> BRASIL. Lei 10.257, de 10 julho de 2001. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. p. 1. 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: 14 fev. 2016.

<sup>29</sup> Princípios apresentados no relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos apresentado na 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

e a reforma dos planos e a regulação urbanística de maneira a integrar os assentamentos localizados em diferentes situações fundiárias e com diferentes formas de posse; facilitar o mapeamento, a listagem e o registro de posse dos assentamentos de maneira participativa; alocar fundos suficientes para ministérios, municipalidades e governos locais para implementação de medidas de regularização de posse e adotar, permanentemente, a revisão de legislação, a fim de se reconhecer e proteger as formas de posse legalmente previstas.

Outro aspecto relevante que se acentua é a questão da garantia da posse *in situ*, ou seja, as pessoas devem, dentro do possível, ser mantidas nos locais onde vivem, exceto na ocorrência de circunstâncias excepcionais que justifiquem a remoção, bem como a existência de normas com intuito de proteção da saúde e da segurança dos indivíduos e do meio ambiente. Nesse sentido, não devem ser empregados artifícios para enfraquecer a segurança de posse. No mesmo diapasão, o Estado deve garantir a segurança dos locais ocupados e, sempre que possível, garantir equilíbrio e proteção ambiental, exceto quando os habitantes escolherem exercer seu direito ao reassentamento.<sup>30</sup>

Fundamental é seu teor quando reconhece e reforça a função social e vital da propriedade. Expõe que não se pode deixar de garantir a moradia adequada a pessoas de baixa renda e sugere como medidas, entre outras, a alocação de terra pública disponível para promoção de mais moradias; adoção de medidas de combate à especulação imobiliária e subutilização de imóveis privados. Também se refere à necessidade de melhorias da normatividade local com estratégias inclusivas de planejamento urbano e medidas para regulação do mercado de financiamento e das instituições financeiras de habitação.

É possível vislumbrar a preocupação de órgãos das Nações Unidas com as questões: moradia urbana e necessidade de garantir a observância do princípio da dignidade da pessoa humana. A governança, nos diversos níveis de governo, é fundamental para o enfrentamento das diversas questões que surgem no gerenciamento das propriedades locais e da possibilidade de regularização fundiária a partir da garantia de titulação aos ocupantes. Fator fundamental, já vislumbrado no documento

---

<sup>30</sup> ONU. Princípios apresentados no relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos.



internacional, é a segurança de posse e de seus desdobramentos. Isso também inclui ações futuras no sentido de se manter o reconhecimento às futuras gerações.

## **Experiências na região da Baixada Santista**

Importante é realçar algumas experiências referentes à regularização fundiária implementadas na região da Baixada Santista, zona litorânea do Estado de São Paulo, em três municípios contíguos: Santos, Guarujá e Cubatão.

O Município de Santos, com aproximadamente 280 km<sup>2</sup> de área e população aproximada de 430 mil habitantes, conta, atualmente, com 104 assentamentos urbanos irregulares, sendo 29 em áreas públicas (Município e União), 63 em áreas particulares e 12 em áreas que envolvem, em parte, área de propriedade particular e, em parte, área pública. Santos possui um Plano de Regularização Fundiária que pretende atender a 18.836 unidades habitacionais em assentamentos de comunidades de baixa renda.<sup>31</sup>

Nos últimos cinco anos, regularizaram-se quatro assentamentos, beneficiando 211 famílias. Desses, dois (50%) utilizaram o instituto da demarcação urbanística beneficiando 92 famílias (43%). Ambos se encontram em fase de registro de contratos dos atuais ocupantes. Nenhum dos casos sofreu qualquer tipo de impugnação.

Guarujá, que conta, aproximadamente, com 143 km<sup>2</sup> de área e uma população estimada de 308 mil habitantes, possui, atualmente, 51 assentamentos urbanos irregulares, sendo 15 em áreas públicas (Município, Estado e União), 14 em áreas particulares e 22 em áreas que envolvem, em parte, área de propriedade particular e área pública. A municipalidade apresenta um plano de regularização fundiária, já em andamento, que pretende atender a 32.970 pessoas em 14 desses assentamentos.<sup>32</sup>

Nos últimos cinco anos, foram regularizados quatro assentamentos beneficiando 2.085 famílias. Todas se situam em área da União e em dois foi utilizada a sistemática de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem).

<sup>31</sup> SANTOS, Milton. *Regularização fundiária: avanços ajudam a realizar sonhos*. Dados disponíveis em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/desenvolvimento-urbano/regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 5 maio 2016.

<sup>32</sup> GUARUJÁ. Prefeitura Municipal. Dados obtidos com a Chefia de Gabinete, mar. 2015.

O instituto da demarcação urbanística vem sendo utilizado em projeto governamental já existente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual não houve necessidade de desapropriação em virtude de acordo formalizado com os proprietários. Como ainda está em fase de obras de infraestrutura, não houve emissão de títulos de posse.

O Município de Cubatão, sede de significativo polo industrial, por sua vez, com perto de 142 km<sup>2</sup> de área e uma população aproximada de 126 mil habitantes, conta, atualmente, com 30 assentamentos urbanos irregulares, sendo 17 em áreas públicas (Município, Estado e União) e 13 em áreas particulares.<sup>33</sup>

Nos últimos cinco anos, somente um assentamento foi regularizado, beneficiando 3.217 pessoas por meio de concessão de uso especial para fins de moradia com demarcação urbanística. Não houve necessidade de desapropriação por se tratar de concessão de uso real aforada a título gratuito da União ao município.

Não há, por parte de nenhum dos três municípios informações acerca da transparência na elaboração e implementação desses processos ou de “participação livre e informada” das populações envolvidas, medidas sempre bem-vindas por conferirem significativo grau de governança à elaboração e implementação dessas políticas de regularização fundiária e garantia de acesso à moradia e de inclusão na cidade.

## Conclusões

A Lei 11.977/2009 viabiliza novas fórmulas de regularização fundiária. Entre essas novas ferramentas, destaca-se o instituto da demarcação urbanística em consonância com os preceitos constitucionais e o Estatuto das Cidades, visando a proporcionar vida digna aos moradores dos centros urbanos.

Apesar de enfrentar resistência de setores conservadores da sociedade, a Lei 11.977/2009 coaduna-se com as previsões constitucionais e também com as previsões do Estatuto das Cidades. Ela é a exteriorização de anseios populares, que sempre almejavam fórmulas mais simplificadas de regularização fundiária coletiva em terras públicas e privadas. É certo

---

<sup>33</sup> CUBATÃO. Prefeitura Municipal. Certidão DC 068/2015. Nos termos da Lei 12.527/2011, presta informações sobre assentamentos urbanos irregulares no município, mar. 2015.

que, nas áreas privadas, mantém-se a possibilidade de usucapião, dentro de nova fórmula prevista na lei, a qual atribui ao registrador imobiliário os passos finais para sua concretização. Nas áreas públicas, mantém-se a sistemática adotada pela Medida Provisória 2.200/2001, que instituiu a Cuem, de cunho individual e coletivo.

Sob o prisma internacional, essas normas são verdadeiros avanços sistemáticos da legislação nacional, pois reconhecem a existência de grupos até então desconsiderados pelas normas vigentes. Elas são a materialização de avanços históricos de resgate da cidadania, inclusive reconhecidos pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Os operadores do Direito devem estar a par da normatização e dos procedimentos peculiares à regularização fundiária. A posse deixou de ser considerada apenas um instituto estreitamente relacionado aos direitos das coisas. Ainda que não possa ser considerada direito real, pois que essa categoria é taxativamente enumerada pela lei, sua importância tem sido relevada nas diversas leis publicadas. Atualmente, é considerada como sendo uma maneira de viabilizar a vida digna de inúmeras pessoas que ainda se encontram na margem de um sistema normativo antigo, que privilegiava o direito de propriedade e seus desdobramentos, tal como poderia ser constatado na leitura do Código Civil anterior.

A regularização urbanística tem sido amplamente aplicada em diversos municípios brasileiros. Os juristas estão, cada vez mais, familiarizados com a *novel* legislação, permitindo, inclusive, novos ajustes na legislação. Fórmulas de financiamento, titulação de beneficiários, entre outros ajustes, sobretudo com a desjudicialização do usucapião, formaram arcabouço diferenciado de institutos voltados ao atendimento da categoria dos hipossuficientes, desprovidos de moradia digna.

As três cidades da região da Baixada Santista evidenciam práticas de regularização de moradias por meio de demarcação urbanística. Essa modalidade foi empregada em áreas cedidas pela União. Nota-se presença tímida das municipalidades que só agiram como coadjuvantes e não como verdadeiros protagonistas de atuação na regularização da posse. Não obstante essa participação peculiar, é aguardado que os municípios possam, doravante, agir como verdadeiros promotores do bem-estar coletivo e viabilizadores dos processos que culminarão com a outorga de títulos aos ocupantes.

Importante, ainda, é sublinhar, como bem-esclarecido no texto, que a categoria dos moradores de baixa renda raramente foi contemplada pela legislação nacional. As organizações internacionais passaram a editar diversos documentos em prol de uma intervenção estatal efetiva e da efetiva outorga de títulos de regularização de posses. Não se trata de inobservância de preceito do direito de propriedade, reiterado em diversas declarações de direitos e Constituições nacionais e estrangeiras. Na regularização fundiária, nada mais se efetua senão a outorga de título a quem ocupa e que, até então, nunca havia sido contemplado com políticas públicas eficientes, capazes de lhe proporcionar vida digna.

No final do trabalho, esclareceu-se que a União compareceu como protagonista fundamental nos processos inaugurais de demarcação urbanística na Baixada Santista. Porém, em outros municípios paulistas, a exemplo de Osasco e imediações, o instituto é amplamente empregado pelas municipalidades. Os proprietários, eventualmente existentes nas áreas alocadas como demarcação, costumam contestar e há procedimentos que já foram ao Judiciário com o intuito de terem seu respectivo deslinde. Considerando que a Baixada Santista forma uma Região Metropolitana, é esperado que se componha, por meio da governança interfederativa da região, um grupamento que leve em consideração o grande contingente de pessoas sem moradia que ainda existe localmente e a necessidade de sua respectiva titulação.

## Referências

---

ALFONSIN. Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre, século XX*. Disponível em: < [http://www.ufrgs.br/propur/teses\\_dissertacoes/Betania\\_de\\_Moraes\\_Alfonsin\\_000.pdf](http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/Betania_de_Moraes_Alfonsin_000.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2015.

BRASIL. Constituição da República, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico 191-A*, de 5 out. 1988, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL, Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico*, Brasília, DF, de 20 de dezembro de 1979 . DOFC DE 20/12/1979, p. 19.457. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.766-1979](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 julho de 2001. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001, p. 1. 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: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, de 8 de julho de 2009, p. 2.

BRASIL. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] eletrônico*, Brasília, DF, de 17 de junho de 2011, p.2. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. DOFC, de 28/2/1967. p. 2.460. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/28/documentos/cartilha/cidades.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CUBATÃO, Prefeitura Municipal. Certidão DC 068/2015. Nos termos da Lei 12.527/2011, presta informações sobre assentamentos urbanos irregulares no município, mar. 2015.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: S. Antonio Fabris, 2002.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*. Disponível em: <<http://>

www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\_arttext.>. Acesso em: 5 jun. 2014.

GUARUJÁ. Prefeitura Municipal. Dados obtidos com a Chefia de Gabinete, mar. 2015.

LIRA, Ricardo Pereira. *Regularização fundiária PMSP*. In: \_\_\_\_\_. Regularização Fundiária: De acordo com a Lei 12/651 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012, p. 155-165. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>>. Acesso em: 2 maio 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos apresentado na 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU*. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. Unesco. *Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)*. In: SOUZA, Maria Adélia A. et al. (Org.). *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*: São Paulo: Cedesp, 1999. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.