

**UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
FACULDADE DE DIREITO**

**LORENA TORRES DE ARRUDA**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO DIREITO  
BRASILEIRO**

**LAND LEGALIZATION OF SOCIAL INTEREST IN BRAZILIAN LAW**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídicas Políticas/Menção Direito do Urbanismo, do Zoneamento e do Ambiente.

Orientador: Professor Doutor Fernando Alves Correia

**COIMBRA**

**2016**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, às minhas irmãs pelo carinho, apoio e incentivo incondicionais nesta grande jornada e, em especial, à minha mãe que por incontáveis vezes passou as madrugadas em claro relendo meus trabalhos. À Thainá pelo amor e delicadeza que só uma irmã pode ensinar. À Walquíria por ter sido como uma segunda mãe.

À Camila, Lívia e Yasmin pela amizade, companheirismo que tivemos durante estes dois anos e que serão levados para toda a vida. A todos os amigos de Coimbra que fizeram deste mestrado algo além e me ensinaram tanto.

Ao meu orientador, Professor Doutor Alves Correia por ter sido um farol de conhecimentos, que com sua sensibilidade e profissionalismo me acompanhou neste percurso.

À professora Jacqueline Morand-Deville que tão bem me recebeu durante meu estágio na Universidade Paris 1.

Aos professores e funcionários da Universidade de Coimbra.

A Portugal que me proporcionou a realização do sonho de estudar na Universidade de Coimbra e que me ensinou o significado verdadeiro de família, casa e amadurecimento.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo o estudo do instituto da regularização fundiária de interesse social no Brasil, um mecanismo para que a Administração Pública cumpra os objetivos da política urbana elencados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. É realizada uma conceituação do instituto a partir da análise da Lei 6.766/79, Lei do Parcelamento do Solo; da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, e da Lei 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida e dos fundamentos jurídicos que fundamentam sua aplicação. São abordados também os instrumentos jurídicos de regularização e promoção do direito à moradia em Portugal, pois ambos os países adotam mecanismos de regularização das áreas ilegais com o objetivo de proteger a moradia e a habitação das parcelas mais carentes de suas populações. Também é abordada responsabilidade da Administração nos casos de regularização fundiária de interesse social.

Palavras chaves: regularização fundiária de interesse social; direito à moradia; habitação, responsabilidade administrativa

## **ABSTRACT**

This thesis aims to study the land legalization of social interest in Brazil, a mechanism for the Public Administration fulfill the objectives of urban policy listed in the City Statute and Directive Plan. The institute's concept is made from the analysis of Law 6.766 / 79, Land Installment Act; Law 10.257 / 2001, the City Statute, and Law 11.977 / 2009, the My house, My Life law and the legal bases underlying application. Also are listed the legal instruments of regulation and promotion of the right to housing in Portugal, as both countries adopt regulation mechanisms of illegal areas in order to protect the housing for the most needy portions of their populations. Is made an analysis of the Public Administration's responsibility in cases of land legalization of social interest.

Key words: land regularization of social interest; right to housing; property, administrative responsibility

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CUEFEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DL - Decreto-lei

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

LJCA - Lei de Jurisdição Contencioso-administrativo

NRAU- Novo Regime do Arrendamento Urbano

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PEH - Plano Estratégico de Habitação

PER - Programa Especial de Realojamento

PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida.

PMOT - PMOT - Plano municipal de Ordenamento do Território.

PNH - Política Nacional de Habitação

PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PROHABITA- Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

RJOPA - Regime Jurídico de Obras em Prédios Arrendados

RJRU- Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SNH - Sistema Nacional de Habitação (Brasil).

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Brasil).

SRU - Sociedades de Reabilitação Urbanística

STF- Supremo Tribunal Federal (Brasil). STJ- Superior Tribunal de Justiça (Brasil).

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. AS CIDADES IRREGULARES.....	12
1.1. HISTÓRICO DA IRREGULARIDADE NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO.....	14
1.2. ESPAÇO URBANO E REGULARIZAÇÃO DE SUA OCUPAÇÃO NO BRASIL.....	16
2. ASPECTOS DO REGIME DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	17
2.1. NO BRASIL.....	17
2.1.1 EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE O ACESSO IRREGULAR À MORADIA PELA POPULAÇÃO DE MAIS BAIXA RENDA.....	18
2.1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	27
2.1.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À MORADIA.....	30
2.1.4. ABRANGÊNCIA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DOMÍNIO DA TERRA E URBANIZAÇÃO.....	31
2.4.1. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO- LEI FEDERAL N. 6766/1979.....	31
2.4.2. ESTATUTO DA CIDADE - LEI FEDERAL 10.257/2001.....	33
2.4.3. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - LEI FEDERAL N. 11.977/2009.....	36
2.1.5. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL.....	39
2.5.1. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.....	39
2.5.2. COMPETÊNCIA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL INFRACONSTITUCIONAL.....	42
2.2. EM PORTUGAL.....	45
2.2.1. URBANIZAÇÃO E ACESSO A MORADIA.....	45
2.2.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO E PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	50
2.2.2.1. PROGRAMAS DESTINADOS AO REALOJAMENTO DE FAMÍLIAS CARENTES: PER E PROHABITA.....	52
2.2.2.2. HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS.....	55
2.2.2.3. PROGRAMAS RELATIVOS À REABILITAÇÃO URBANA.....	56
2.2.2.3.1. ÁREAS CRÍTICAS DE RECUPERAÇÃO E RECONVERÇÃO URBANÍSTICA.....	57
2.2.2.3.2. ÁREAS URBANAS DE GÊNESE ILEGAL E CONSTRUÇÃO CLANDESTINA.....	58
2.2.2.3.3. SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA.....	59

2.2.2.3.4. NOVO REGIME DE ARRENDAMENTO URBANO (NRAU) E O REGIME JURÍDICO DE OBRAS EM PRÉDIOS ARRENDADOS (RJOPA) .....	60
2.2.2.3.5. REGIME DE REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS OU DE FRAÇÕES DO DECRETO-LEI 53/2014.....	61
2.2.2.4. PROGRAMAS DIRIGIDOS A JOVENS.....	61
3. O CONTENCIOSO DO URBANISMO.....	63
3.1. O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	64
3.1.2. O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO OBJETIVO.....	64
3.1.3. EVOLUÇÃO QUALITATIVA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	65
3.1.4. A EFETIVIDADE DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	67
3.1.5. CAUSAS LÍCITAS QUE JUSTIFICAM A INEXECUÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS.....	70
3.1.6. CAUSAS LEGÍTIMAS DE INEXECUÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS.....	71
3.1.7. OBRIGAÇÕES DE CUNHO PECUNIÁRIO.....	71
3.2. VARIEDADES DO CONTENCIOSO ADMNISTRATIVO DO URBANISMO.....	74
3.2.1. O CONTENCIOSO DA RESPONSABILIDADE.....	74
3.2.1.1. DANO INDENIZÁVEL.....	76
3.2.1.1.1. CARACTERÍSTICA CERTA DO DANO.....	76
3.2.1.1.2. CARACTERÍSTICA DIRETA DO DANO.....	77
3.2.1.1.3. DANO NO CASO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA.....	78
3.2.1.1.4. NATUREZA DO DANO INDENIZÁVEL.....	78
3.3. AS REGRAS DE REPARAÇÃO.....	78
3.3.1. LIMITAÇÕES DO ÂMBITO DE RESPONSABILIDADE.....	78
3.3.2. IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE.....	79
3.3.3. CASOS DE ATENUAÇÃO OU EXONERAÇÃO DA RESPONSABILIDADE.....	79
4. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EM ESPECIAL O PROBLEMA DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL.....	80
4.1. CONCEITUAÇÃO.....	80
4.2. FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA: ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DANO INJUSTO.....	82
4.3. CONTORNOS CONTEMPORÂNEOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO.....	87
4.3.1. CORRENTES DOUTRINÁRIAS.....	87
4.3.2. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL.....	94

4.4. A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	101
4.4.1. PROCEDIMENTO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	101
4.4.2 INSTRUMENTOS PARA A REGULARIZAÇÃO DOMINIAL.....	106
4.4.2.1. ÁREAS PÚBLICAS.....	107
4.4.2.1.1. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	108
4.4.2.1.2. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.....	109
4.4.2.1.3 AFORAMENTO.....	111
4.4.2.1.4. DOAÇÃO.....	111
4.4.2.2. ÁREAS PRIVADAS: USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA...112	
4.4.2.2.1. INDIVIDUAL.....	113
4.4.2.2.2. COLETIVA.....	115
4.4.3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123