

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REQUALIFICAÇÃO DE PRÉDIOS OCUPADOS NOS CENTROS URBANOS

*Julia Azevedo Moretti**

*Giovanna Bonilha Milano***

*Universidade de São Paulo, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, São Paulo, SP, Brasil

**Universidade Federal de São Paulo, Instituto das Cidades, São Paulo, SP, Brasil

Resumo

O combate à ociosidade de imóveis urbanos e a afirmação da função social da propriedade e da cidade, bem como do direito à moradia, são chaves de análise importantes para reposicionar as reivindicações dos movimentos populares nos processos de ocupações de prédios nos centros urbanos que, paulatinamente, vão se consolidando como opção efetiva de habitação para a população de baixa renda. Para que essas formas de morar, caracterizadas como usos atípicos, possam de fato representar opções seguras de moradia, é necessário reinscrever a questão amparando-nos em conflitos territoriais e problematizar a gestão de risco com vistas a qualificar a segurança e reduzir a vulnerabilidade, em consonância com a pauta da regularização fundiária. Considerando o contexto dos conflitos fundiários urbanos e usando o referencial teórico da regularização fundiária plena, o presente artigo problematiza a ausência de política pública para as ocupações de edifícios ociosos em áreas centrais e, com base na análise qualitativa de dados sobre ocupações, em relatórios de intervenção nesses espaços e em revisão bibliográfica, esquadrinha um caminho jurídico que possibilite a permanência com afirmação da moradia nas ocupações, sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais, aspectos centrais na regularização fundiária, visando, com isso, destacar a importância e a viabilidade jurídica da regularização de núcleos urbanos informais verticais..

Palavras-chave

Regularização Fundiária; Risco Urbano; Direito à Moradia; Ocupações; Função Social da Propriedade.

REGULARIZATION AND REHABILITATION OF OCCUPIED BUILDINGS IN URBAN CENTERS

*Julia Azevedo Moretti**

*Giovanna Bonilha Milano***

*Universidade de São Paulo, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, São Paulo, SP, Brazil

**Universidade Federal de São Paulo, Instituto das Cidades, São Paulo, SP, Brazil

Abstract

It's important to reposition the demands of popular housing movements in the processes of occupation of buildings in urban centers in the context of questioning non used properties and advancing the social function of property and the city, as well as affirming the right to adequate housing. These are important analytical lens to understand and face the situation in occupied buildings that are gradually becoming effective housing option for the low-income population. In order to ensure safe housing conditions in these occupations that constitute original ways of living it is necessary to re-inscribe the issue from the perspective of territorial conflicts and problematize risk management with a view to qualifying security and reducing vulnerability, in line with the agenda of land regularization. Considering the context of land conflicts and using the theoretical framework of land regularization, this article problematizes the absence of public policy for the occupation of vacant buildings in central areas. Based on qualitative analysis of data on occupations, intervention reports on them and bibliographical review it scrutinizes the design of a legal path that allows the permanence with fulfillment of housing rights in occupations, without neglecting the improvement of urban and environmental conditions, central aspects in land regularization. In doing so the article highlights the importance and legal possibility of regularizing buildings informally occupied.

Keywords

Regularization; Urban Risk; Housing Rights; Occupations; Social Function of Property.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REQUALIFICAÇÃO DE PRÉDIOS OCUPADOS NOS CENTROS URBANOS

Julia Azevedo Moretti

Giovanna Bonilha Milano

Introdução

[E]xpressiva era a linguagem do abandono, a coisa em si que se disputava: um prédio inválido, morto, nada mais que sua carcaça.
(Fuks, 2019, p. 97)

O combate à ociosidade de imóveis urbanos é pauta que ganha relevo jurídico antes mesmo da aprovação do capítulo constitucional da Política Urbana (artigos 182 e 183) (Brasil, 1988), já discutido desde o Projeto de Lei nº 775/83 (id., 1983). A existência de imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados em áreas urbanas centrais, contrasta com o déficit habitacional e as necessidades de moradia. Nesse contexto, reivindicações dos movimentos populares se convertem em estratégias de ocupação de imóveis ociosos que, mais do que atos de desobediência civil, representam a mobilização da gramática de direitos (Earle, 2012) na legitimação de suas ações, clamando pelo cumprimento da função social da propriedade e pela afirmação do direito à moradia. Na cidade de São Paulo, desde a década de 1990, as ocupações estão se consolidando como opção efetiva de moradia para a população de baixa renda, tencionando sua permanência.

Com isso, as ocupações em edifícios vazios se tornam um importante dado de realidade que escapa às clássicas categorias de informalidade urbana (cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, favelas e conjuntos habitacionais degradados) que hoje são insuficientes para orientar intervenções públicas (Canil; Santo Amore; Moretti, 2019). Essas ocupações, que podem ser vistas como verdadeiros

núcleos urbanos informais verticais, se encontram em situação de insegurança jurídica da posse, imersas em conflitos fundiários coletivos que caracterizam uma violação ao direito à moradia (Bedeschi, 2018; Milano, 2017). Essa dimensão da informalidade urbana, quase que invisível em tipologias acadêmicas de assentamentos precários, carece de análises que considerem suas especificidades, suprimindo uma lacuna na discussão teórica sobre a possibilidade de permanência de ocupantes por meio de uma atuação integrada que dê conta de enfrentar as dimensões de irregularidades, precariedades e situações de vulnerabilidade (Cardoso, 2016).

No intento de trazer luz à compreensão do fenômeno, a hipótese do presente artigo é de que, considerando o arcabouço teórico e normativo sobre a questão, seja possível a aplicação do marco jurídico da regularização fundiária (Alfonsin, 1997; Sampaio; Campos, 2019) e do direito à moradia adequada (Osório, 2014) nas situações de ocupação urbana vertical, com a implementação de políticas públicas adequadas a essa finalidade. Essa argumentação contrapõe-se ao uso da tipologia (ocupação) como blindagem a uma solução jurídica de permanência, bem como às interdições fundamentadas em leituras punitivistas que fortalecem a criminalização de sujeitos e espacialidades inscritos em arranjos habitacionais não proprietários. A aposta teórica é a de que a não remoção dos moradores, com a preservação dos vínculos em seus espaços de moradia, torna-se possível na medida em que se promovam intervenções capazes de qualificar progressivamente a segurança e as condições ambientais e de habitabilidade.

Em outras palavras, para que essas formas de morar possam ser exercidas com segurança, é necessário repensar o marco da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) destacando a viabilidade jurídica e a importância de sua aplicação aos núcleos urbanos verticais informais, e esse é o objetivo central do presente artigo. Argumenta-se que a inscrição do problema no arcabouço normativo do direito à moradia e da regularização fundiária pode contribuir para o reconhecimento das ocupações como opções permanentes de moradia, superando o discurso que prima pela sua erradicação e que atrela o ato de ocupar a condutas ilegais e criminosas, como denunciado na Missão Emergencial sobre a criminalização de movimentos de moradia da Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca, 2019). Afinal, o sentido intrínseco da regularização corresponde justamente à permanência e à ampliação do acesso à terra urbanizada, sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação anterior.

Esse é o percurso da discussão que propomos a seguir, para explorar a hipótese de que as ocupações são núcleos urbanos verticais aos quais se pode aplicar o marco jurídico da regularização fundiária e da afirmação da moradia como um direito. Metodologicamente, parte-se da análise qualitativa de dados primários

contidos em relatórios e no monitoramento de ocupações realizada pela Prefeitura de São Paulo (São Paulo [município], 2018), em articulação com os registros de intervenção progressiva efetuados por assessorias técnicas (Lara Jr. et al., 2022) e com a reflexão teórica com base em revisão bibliográfica. Em termos de procedimentos metodológicos, procedeu-se à elaboração de uma matriz de análise, que cotejou os dados disponíveis nos relatórios supramencionados com categorias elaboradas pela literatura especializada no campo dos estudos urbanos, em abordagens centradas no conteúdo contemporâneo do direito à moradia e da regularização fundiária. O levantamento bibliográfico foi feito de acordo com parâmetros de seleção que privilegiaram obras inscritas em leituras da teoria crítica, alinhadas à perspectiva constitucional da política urbana e incidentes sobre as disputas pelo espaço em áreas centrais.

1. As ocupações no contexto do combate a imóveis ociosos e afirmação da moradia: da transitoriedade à permanência

O Movimento Nacional da Reforma Urbana – hoje, Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) –, forjado em decorrência da aproximação de movimentos sociais de moradia com profissionais engajados, adota em sua pauta de reivindicação, entre outras questões, o combate ao solo urbano ocioso ou subutilizado e a efetivação do direito à moradia. Formuladas enquanto emenda constitucional de iniciativa popular, não eram uma inovação nos debates jurídicos sobre a questão urbana – afinal, a emenda “deu força política, pelo apoio popular, a um conjunto de propostas que vinha sendo debatido desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963. Muitas propostas se relacionavam com o PL 775/83 (Desenvolvimento Urbano)” (Bonduki, 2018, p. 103).

O texto que se consolidou no capítulo constitucional da política urbana, apesar de drasticamente reduzido, não descuidou do tratamento do solo urbano vazio, subutilizado ou não utilizado, como se vê no artigo 182, §4º da Constituição Federal (Brasil, 1988), que trata de um conjunto de instrumentos considerado um dos principais (Denaldi et al., 2017) para fazer cumprir a função social da propriedade. Essas três hipóteses de ociosidade evidenciam “caracterizações desviantes de lote, apontando urbanização deficiente pelo *non usus*, que, à luz do nosso ordenamento urbanístico, ensejam a aplicação de sanções ao proprietário posto materializarem comportamentos antissociais”¹ (Castilho, 2010, p. 131).

1. O conceito de abuso de direito (artigo 187) (Brasil, 1988) pode ser mobilizado para a construção de sanções ao proprietário pelo exercício antissocial, contrário à destinação econômica e social da propriedade, mesmo quando decorrente de atos comissivos, contribuindo para o enfrentamento de conflitos fundiários coletivos.

Já o direito à moradia, que passa a ter previsão expressa no texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 26/2000 (Brasil, 2000), deve ser garantido independentemente do padrão de vida da pessoa (Araújo; Lima, 2019) e, segundo parâmetros inscritos em tratados internacionais de direitos humanos, se realiza plenamente na medida em que (i) promove segurança jurídica da posse; (ii) não compromete com seu custo a obtenção e a satisfação de outras necessidades básicas (economicidade); (iii) é acessível aos grupos vulneráveis e desfavorecidos de acordo com suas necessidades e especificidades (acessibilidade); (iv) respeita a diversidade cultural; (v) tem condições de segurança física e estrutural (habitabilidade); (vi) está localizada em lugar que garanta o acesso a opções de trabalho, serviços de educação, saúde, opções de lazer, entre outros (localização); (vii) tem acesso efetivo a serviços e infraestruturas de caráter universal (Osório, 2014; Saule Júnior, 2004).

Assim, é sob a perspectiva do direito à moradia, combinado com o enfrentamento da ociosidade de imóveis, que deve se inscrever o problema das ocupações em áreas centrais. Trata-se de uma disputa por um lugar mais bem localizado, com acesso à infraestrutura instalada, disponibilidade de serviços e empregos, reafirmando a perspectiva de que “o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem” (Franzoni, 2013, p. 46). Não se trata, entretanto, de um conflito em torno de um lugar estático, de um território urbano visto como palco no qual se instalam infraestruturas e serviços e se exercem funções básicas.² Ao contrário, corresponde ao verdadeiro conflito territorial que problematiza acessos e a distribuição de riquezas (e o ônus da urbanização), relacionados à economia política da produção do espaço e à imbricada desigualdade socioespacial, estruturante das cidades brasileiras.

Tal situação tem uma face visível nos conflitos possessórios, conforme dados revelados pelo relatório das ocupações na cidade de São Paulo (São Paulo [município], 2018), que demonstra que, dos 51 prédios vistoriados, 44 imóveis apresentavam processos judiciais discutindo questões possessórias. O alto índice de judicialização atrelado às ocupações verticais foi identificado em pesquisa que analisa as narrativas extraídas dos processos judiciais relativos aos prédios ocupados do centro: a propriedade em degradação, aguardando a desapropriação, coloca o risco urbanístico em evidência (Moretti, 2022).

2. A referência às funções básicas na cidade – habitação, trabalho, recreação e circulação – previstas na carta de Atenas é muito comum quando se trata da função social da propriedade. É uma visão que tem sua importância, inclusive histórica, mas é limitada.

No mesmo sentido, reforçando a existência de relevantes conflitos sociais subjacentes às disputas possessórias, mas que encontram baixa permeabilidade nas decisões judiciais, pesquisa sobre conflitos fundiários coletivos urbanos (Insper; Pólis, 2021) indica que os julgados não fazem remissão ao direito à moradia, não tratam da função social da propriedade e, menos ainda, ponderam o cumprimento da função social em suas razões decisórias.

O contexto dos conflitos fundiários coletivos em que estão imersos os núcleos urbanos informais verticais e o caráter desespacializado que tais disputas assumem no sistema de justiça (Milano, 2017) representam a condição de invisibilidade a que são submetidas essas ocupações, constituindo-se como uma forma de morar que não é devidamente reconhecida nem tutelada pela ordem jurídica, e, com isso, expostas a uma série de violações de direitos humanos fundamentais nos casos de conflitos fundiários, como registrado pelas missões realizadas pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana ³ e também pela supramencionada Missão Emergencial conduzida pela Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca, 2019).

Porém, mais do que uma disputa entre posse e propriedade, a questão das ocupações deve ser entendida como disputa por justiça socioespacial, um conflito, pelo “artefato público” que é a cidade (Rolnik, 2019, p. 14), no qual a afirmação da moradia é elemento central. E a qualificação da moradia como digna e adequada, balizada pelos Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC, 1991; 1997),⁴ pressupõe a combinação de uma dimensão positiva e outra negativa (Sarlet, 2008), ou seja, demanda a atuação do Estado, por meio da realização de políticas públicas, ao mesmo tempo que exige proteção contra remoções forçadas, com abstenção da prática de atos que aumentem a condição de vulnerabilidade em relação à necessidade vital de alojamento.

Essa proteção contra remoções forçadas também aparece nas diretrizes traçadas pela Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 17 de outubro de 2018 (CNDH, 2018), que preza pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos e prioriza medidas preventivas. Além de parâmetros para a efetivação da função social da propriedade pública e privada, a Resolução apresenta

3. Missões realizadas em diversas cidades do país para registrar e denunciar violações de direitos em conflitos fundiários, em alguns casos ocupações em edifícios, como na ocupação Zumbi dos Palmares, no Rio de Janeiro. Para maiores informações, ver <https://forumreformaurbana.org.br/missoes-denuncia/>. Acesso em: 6 jan. 2023.

4. O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em sua Resolução 49/17, afirma que a moradia adequada é elemento central do direito humano fundamental a um nível de vida adequado sem nenhuma discriminação. ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Direito Humanos. Resolução 49/17. Direito à moradia adequada como componente do direito a um nível de vida adequada e o direito a não discriminação nesse contexto, 2022. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session49/res-dec-stat>. Acesso em: 13 maio 2024.

diretriz para a atuação estatal no caso de conflitos fundiários, que deve se pautar pela redução de vulnerabilidades e pela busca de permanência:

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna (CNDH, 2018).

Buscar a regularização fundiária dessas ocupações, portanto, é trilhar um caminho⁵ amparado no campo jurídico garantista do direito à cidade e à moradia (Romeiro; Guimarães; Koetz, s.d.), que posiciona a tradição jurídica de regularização fundiária como mecanismo de afirmação de direitos fundamentais e da função social da propriedade, em conjugação com uma leitura da estrutura urbana de desigualdades em que a informalidade, nas suas diversas formas, se torna a regra; afinal, “sob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade exceção” (Milano, 2017, p. 64).

2. Regularização de núcleos urbanos verticais: (re)enquadramento do problema

A construção de uma agenda de regularização, mesmo para as categorias usuais de informalidade – favelas, loteamentos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados (Cardoso, 2016) –, não é linear. A superação de um discurso de erradicação até o avanço para uma proposta de regularização fundiária plena envolveu mobilizações sociais, construções teóricas e um longo processo de juridicização.

Pensar na aplicabilidade do marco da regularização fundiária às ocupações é reconhecer que a existência de uma

[...] heterogeneidade de situações (de irregularidade urbanística, edificação e fundiária), no entanto, é acompanhada por diferentes formas de aceitação do fenômeno, sendo perceptível que algumas situações são consideradas mais ilícitas do que outras e que há, em nossa sociedade, maior tolerância para alguns tipos e repressão para outros (Pilotto; Gonçalves; Pollini, 2019, p. 88).

5. A modelagem de soluções jurídicas, numa metodologia exploratória, dialoga com o desenvolvimento de conhecimento aplicado para enfrentar necessidades sociais (ciências sociais aplicadas), ainda que as teses não tenham sido objeto de debate consolidado no âmbito judicial. No que tange à discussão proposta no presente artigo, e muito embora o enfoque da análise não recaia sobre o tratamento jurisdicional da questão, é possível afirmar que a judicialização da regularização fundiária ainda é incipiente e que persistem vários desafios metodológicos para pesquisas que buscam compreender a atuação do Poder Judiciário em temas relacionados ao direito urbanístico.

Ponto de destaque é a própria transição de um discurso da ilegalidade para a informalidade e a precariedade (Saule Júnior, 2004) e a construção de respostas que abandonassem a perspectiva de erradicação e, passando pela promoção de melhorias básicas, finalmente chegassem à consolidação e ao reconhecimento de certas formas de morar por meio da promoção integrada de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, na chamada regularização fundiária plena.

A ilegalidade, atrelada a uma ideia do proibido e desconforme à lei, conduz a uma resposta repressiva sancionadora. Mas se a própria caracterização dos assentamentos precários é abordagem complexa (Cardoso, 2016), que exige análise e intervenção baseadas nos problemas ligados à irregularidade (fundiária/urbanística/edilícia); à precariedade (aspectos físicos) e à vulnerabilidade (aspectos sociais), a lente da regularização fundiária ganha destaque, na medida em que passa a ser entendida como

[...] conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, sem precedência ou antecedência de uma sobre a outra, que busque o reconhecimento e valorização do uso social da terra urbana para moradia em áreas apropriadas e ocupadas independentemente de título jurídico e sem observância de critérios urbanísticos e ambientais determinados por lei, prezando pela preservação da posse e permanência das famílias no local onde constituíram residência e melhoria das condições urbanas, com afirmação do direito à moradia adequada e promoção do direito à cidade em suas dimensões participativa e distributiva (Moretti, 2015, p. 93).

É sob a perspectiva democrático-constitucional que se vislumbra a possibilidade de aplicar o marco jurídico da regularização fundiária urbana na regularização de edifícios ocupados, vistos como verdadeiros *núcleos urbanos informais verticais*. Há, assim, uma atuação voltada à ampliação do acesso à terra urbana em locais providos de infraestrutura e à garantia da moradia em áreas centrais (Sampaio; Campos, 2019), com a criação de deveres de ação pública para a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e sociais que implique uma progressão gradativa de segurança nas ocupações.

A começar pelo conceito: o conceito de núcleos urbanos informais (artigo 11, II, Lei nº 13.465/17) (Brasil, 2017), objeto da Reurb (artigo 13, I e II, da mesma lei), é amplo e pode ser aplicado a edifícios ocupados. Afinal, a regularização é cabível

[...] a qualquer tipo de ocupação contrária à legislação urbanística, não somente às hipóteses de parcelamento do solo, pois a definição de núcleo urbano informal não se limita a essa espécie de ocupação espacial do solo urbano (art. 11 da Lei nº 13.465/2017) (Freitas, 2019, p. 126).

As ocupações podem ser vistas como pertencentes ao gênero “moradia coletiva”, em relação às quais o município deve promover ações de melhoria das condições urbanísticas e ambientais, dotando-as de condições adequadas de segurança e salubridade (artigo 149, V, Lei Orgânica do Município de São Paulo) (São Paulo [município], 1990).

Entre as tipologias de moradia coletiva, os cortiços são a mais notória. Eternizados nas palavras do escritor Aluísio Azevedo, em sua obra *O cortiço* (1890), têm normatização municipal de relevo (Lei Municipal nº 10.928/91 [Lei Moura]) (São Paulo [município], 1991), com importantes aportes no tocante à regularização de moradias coletivas, destacando-se que o regime jurídico da regularização fundiária, sob a perspectiva dos vulneráveis, não se exaure na Lei nº 13.465/17 (Brasil, 2017) (Ferreira, 2019). Na Lei Moura (São Paulo [município], 1991), há questões como o estabelecimento de alguns parâmetros mínimos, mas passíveis de flexibilização em face da realidade concreta, segundo princípios de razoabilidade e proporcionalidade (artigo 3º); o dever de intervenção da municipalidade para melhorar as condições de segurança, com direito a ressarcimento posterior (artigo 7º, §2º); o envolvimento significativo da municipalidade na condição de coordenadora de acordos entre proprietários, moradores e concessionárias de serviço para melhorar as condições de habitabilidade (artigo 4º); a necessidade de políticas públicas específicas para moradias coletivas que contemplem, inclusive, financiamento público de melhorias (estimulando o financiamento coletivo, com a participação de proprietários e moradores), assegurando a permanências das famílias (artigo 8º).

A lei de regularização pode e deve enfrentar padrões de informalidade referentes à construção (edificação e uso), além, claro, da própria titulação da terra e da moradia nela construída. Nos núcleos urbanos informais verticais, a regularização é compatível com o planejamento urbano que demarca no seu zoneamento inúmeras porções do território destinadas prioritariamente à recuperação urbanística e à regularização, por meio de zonas especiais de interesse social (ZEIS). Também é coerente com o cumprimento da função social da propriedade pelo uso de imóveis antes ociosos, questões enfatizadas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) (Brasil, 2001) e centrais para o balizamento das ações de regularização fundiária.

Inúmeros dispositivos da Lei nº 13.465/17 (Brasil, 2017) fazem referência a questões de conformidade tipológica e urbanização secundária, como o artigo 11, §1º, que trata explicitamente da possibilidade de flexibilizar parâmetros urbanísticos e *edilícios* para fins de Reurb; também a possibilidade de regularizar conjuntos habitacionais ou condomínios informais empreendidos por particulares, com direito de regresso contra o responsável pela implantação do núcleo urbano informal (artigo 14, §2º); e ainda a regularização (como conjunto habitacional) de núcleos informais constituídos para alienação de unidades edificadas, inclusive

quando constituídas como condomínios verticais (artigo 59, *caput* e §1º), dispensando-se até mesmo o habite-se (artigo 60).

A regularização fundiária de interesse social deve ser entendida como um poder-dever, como visto no artigo 9º, *caput* e §1º, c/c o artigo 37, ambos da Lei nº 13.465/17 (Brasil, 2017), e no artigo 40 da Lei nº 6.766/79 (Brasil, 1979).⁶ Em relação a esta, aliás, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido “de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária” (Brasil, 2006, p. 178).

Esse poder de agir sobre o território é conferido à administração pública para atingir os objetivos previstos no artigo 10 da Lei nº 13.465/17 (Brasil, 2017), com destaque para a ampliação do acesso à terra urbanizada com permanência dos ocupantes (artigo 10, I), sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação anterior. Mas se constitui também numa obrigação do gestor público, um dever de atuar mesmo quando haja risco (artigo 39 da mesma lei), ainda que a área seja de propriedade particular.⁷

Ao afirmar que a regularização fundiária é um poder-dever, não se pretende defender que toda e qualquer ocupação (ou núcleo informal vertical) deva ser regularizada. Não se pode concluir haver uma obrigação incondicional ou uma flexibilização irresponsável dos parâmetros urbanísticos e edifícios para viabilizar a regularização e a permanência em quaisquer condições. Não é disso que se trata. Em estudos sobre regularização de favelas e loteamentos, há uma classificação entre núcleos em “consolidados”, “consolidáveis” e “não consolidáveis” (Denaldi, 2022) – e este último designa aquele que não possui condições de recuperação ambiental ou urbanística. Decerto há edifícios altamente comprometidos em quesitos que assegurem a qualidade e a segurança dos moradores e, para identificar os casos mais graves, é necessária uma leitura de cada caso por equipes multiprofissionais.

Essa leitura individualizada dos casos, com a construção dialogada de prioridades, inclusive considerando a gravidade das questões, é condizente com a afirmação do direito à moradia, mesmo porque há muito tempo se questiona a ideia de que a legislação urbanística e edilícia é um instrumento estritamente técnico e neutro: há um processo de construção social, associado a uma desigualdade socioterritorial estruturante. No que diz respeito aos parâmetros técnicos, vale lembrar que

6. Interpretação em consonância com o artigo 40 da Lei nº 6.766/79 (Brasil, 1979), no sentido de obrigação do município (poder-dever) pela regularização fundiária de qualquer tipo de núcleo urbano informal, tanto de área de titularidade pública como privada, também é defendida por Freitas (2019).

7. Ora, se existe esse poder-dever na regularização de loteamentos (artigo 40 da Lei nº 6.766/79) (Brasil, 1979) e nos cortiços (Lei Municipal nº 10.928/91) (São Paulo [município], 1991), ainda que a propriedade seja privada, não há razão para afastá-lo no caso de núcleos urbanos informais verticais.

[...] a própria ideia de consolidação tem relação com uma avaliação bastante específica da quantidade de recursos disponíveis, com o tempo necessário para se elaborarem os projetos e para executarem as obras, com os impactos físicos, sociais, políticos e econômicos sobre as famílias atingidas diretamente pelas intervenções e sobre a sociedade como um todo (Canil; Santo Amore; Moretti, 2019, p. 539).

É possível e desejável adotar estratégias progressivas de melhoria, de forma integrada e participativa, regularizando em partes ou em setores, conforme a possibilidade de consolidação (consolidado, consolidável, consolidação questionável). Na construção das propostas de intervenção, cabe eleger prioridades com base em alguns fatores, como necessidade e gravidade das questões, o que pode indicar uma demanda de intervenção imediata – uma estratégia que requer priorização no tempo (curto, médio e longo prazo) e na complexidade (alta, média e baixa) (Carvalho et al., 2022). Outras questões, como viabilidade, organização social e conflitos fundiários, também podem ser levadas em conta na priorização das medidas de intervenção, que podem ser construídas (e é desejável que sejam) de forma participativa, como verdadeira prática de cogestão típica de trabalhos de assessoria técnica (Lara Jr. et al., 2022).

Além disso, a prática de regularização de edificações encontra respaldo jurídico na usual (ainda que criticável) prática da anistia, que tem registro nas obras pioneiras de direito urbanístico, como nas reflexões de Figueiredo (1980) sobre as possibilidades de conservação e de utilização de edificação concluída sem que tenha sido solicitada a licença para construir, o que era visível na “ampla possibilidade de regularização às edificações desconformes” (id., *ibid.*, p. 69). De acordo com esse raciocínio, se a regularização da edificação se justifica nos termos daquela que é conhecida como Lei de Anistia (São Paulo [município], 2019), isso se consolida mais ainda quando a regularização da edificação e do seu uso serve também para afirmar o direito à moradia e melhorar, progressivamente, as condições de habitabilidade (urbanísticas e ambientais) segundo um plano de regularização pensado com base no marco da regularização fundiária de interesse social – embora essa regularização implique a refuncionalização de uso, com padrões especiais incidentes sobre os imóveis ocupados. As intervenções progressivas, mesmo que não atendam às disposições previstas na regulamentação edilícia, desde que não comprometam a salubridade, nem acarretem redução de acessibilidade e de segurança de uso, mas, ao contrário, melhorem as condições de maneira gradativa, com base no princípio da adaptação razoável, encontram respaldo no artigo 78, §2º do Código de Obras e Edificações de São Paulo (Lei nº 16.642/2017) (São Paulo [município], 2017), que é coerente com a lógica da regularização fundiária aplicada à dimensão do uso e ocupação (conformidade tipológica).

Portanto, é preciso reconhecer que a flexibilização dos parâmetros edilícios tem por objetivo a promoção da adequação das exigências normativas e urbanísticas à realidade do núcleo urbano informal a ser regularizado, de modo a viabilizar a permanência dos moradores, garantindo, assim, o direito à moradia e a proteção das relações de pertencimento e vizinhança consolidadas. Paralelo relevante nesse sentido, incorporado há muito pela legislação vigente, corresponde às funções atribuídas às denominadas ZEIS, que se referem a categorias específicas de zoneamento demarcadas pela municipalidade, com o intuito de regularizar para moradia por população de baixa renda porções do território já ocupadas – por meio de sua qualificação urbanística, ambiental e fundiária. Ou, ainda, com vistas a promover o acesso a novas habitações de interesse social em áreas com melhor provisão de infraestrutura, áreas verdes, equipamentos e acesso a serviços.

As ZEIS, categoria especial de zoneamento, consolidaram-se como “um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à implementação de uma política fundiária de interesse social e à diminuição do déficit habitacional” (Yamaguti; Denaldi, 2023, p. 308). Como dito, essa demarcação territorial de caráter especial recebe, na legislação urbanística municipal, tratamento detalhado, inclusive no tocante às suas tipologias – a cidade de São Paulo, por exemplo, apresenta cinco categorias de ZEIS previstas no Plano Diretor (artigo 45, Lei Municipal nº 16.050/14) (São Paulo [município], 2014). A despeito dessa diversidade, é possível afirmar que há duas grandes categorias de ZEIS: (i) aquelas qualificadas pelo interesse público na promoção da regularização jurídica da posse e salvaguarda do direito de apropriação do espaço pelos ocupantes (ZEIS de regularização) e (ii) áreas que possam constituir estoque fundiário ou imobiliário para a viabilização de habitação de interesse social (ZEIS de vazios ou imóveis subutilizados).

As ZEIS, desde sua origem, estiveram muito vinculadas às iniciativas progressistas de urbanização e regularização de áreas ocupadas por população em situação de vulnerabilidade, especialmente de baixa renda, faixa na qual se concentra o déficit habitacional (FJP, 2019).⁸ Até por isso, a tentativa de reduzir sua importância na Lei de Regularização (artigo 18, Lei 13.465/17) (Brasil, 2017) foi duramente combatida.⁹

8. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2019), em todas as regiões do país o déficit habitacional por faixa de renda está concentrado em domicílios com renda inferior a três salários mínimos, com variação entre 84% no Sul e 92% no Nordeste.

9. A Medida Provisória 759/2016, depois convertida na Lei nº 13.465/17, suprimia a previsão das ZEIS como instrumento de regularização fundiária, questão que foi objeto de intensos debates e mais tarde revertida com a inclusão do artigo 18 à referida lei.

O sentido de reconhecimento da importância da manutenção dos vínculos de pertencimento dos moradores nos territórios já ocupados, bem como a necessária adaptação das normas em face das dinâmicas socioespaciais, revela-se na legislação por meio da indicação de construção de parâmetros urbanísticos específicos para as áreas demarcadas como ZEIS, que devem prevalecer diante de quaisquer outras indicações de zoneamento que eventualmente viessem a incidir sobre a área. Há, portanto, explícita previsão legal de suspensão das normas de zoneamento gerais perante a excepcionalidade dessas áreas que cumprem uma finalidade específica, condizente com a leitura sistemática do ordenamento jurídico-urbanístico, qual seja a de efetivação do direito à moradia digna sobretudo para a população de baixa renda.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à articulação entre as ZEIS e o princípio da gestão democrática das cidades nas tomadas de decisão sobre os territórios que receberão intervenções e melhorias. Isso ocorre por meio da previsão da criação de Conselhos Gestores paritários, compostos de moradores, representantes da sociedade civil e poder público, com o intuito de viabilizar um espaço de formulação conjunta e acompanhamento participativo da implementação das ações previstas para regularização desses espaços de moradia. No caso do Plano Diretor do município de São Paulo, a criação dos Conselhos Gestores de ZEIS pode ocorrer por iniciativa da municipalidade ou pode, então, ser endereçada ao Poder Executivo e realizada pelos moradores da área em questão, que também podem elaborar os próprios planos de urbanização, sem prejuízo da disponibilização de assistência técnica, jurídica e social pela Prefeitura à comunidade envolvida.

O precedente normativo das ZEIS e as experiências decorrentes de sua implementação parecem-nos um paradigma importante para a consolidação da análise jurídica dos prédios ocupados em um sentido de qualificação da segurança e da regularização fundiária. Primeiro porque permitem resgatar, como dissemos, a finalidade de garantia do direito à moradia e a permanência dos moradores em seus espaços de habitação como objetivos últimos a serem perseguidos pelo arcabouço urbanístico nacional, em sintonia com a racionalidade subjacente à própria razão de existência da regularização fundiária. Além disso, apontam para um caminho jurídico-urbanístico de flexibilização de normas incompatíveis com a realidade urbana brasileira, sem perder de vista a segurança dos moradores, mas, ao contrário, fortalecendo o horizonte de realização das funções sociais da cidade e da função social da propriedade.

Ao observarmos especificamente os prédios ocupados no município de São Paulo sob essa condição, é possível perceber que estão situados em ZEIS, e a predominância da categoria ZEIS 3, definida como “áreas com ocorrência de imóveis

ociosos, subutilizados ou não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura” (artigo 44, Lei Municipal n.º 16.050/2014) (São Paulo [município], 2014), reforça o entrecruzamento entre as situações de núcleos verticais ocupados e a vocação para a regularização desses espaços, que embasam nossos argumentos.

É evidente que essa articulação não pode ser compreendida restritivamente, já que a regularização prevista em lei específica não está condicionada à inscrição da área em ZEIS, mas deve servir como importante balizador à interpretação dos conflitos envolvendo tais formas de morar, na medida em que permite o vislumbre de desfechos distintos das recorrentes remoções forçadas em disputas dessa natureza.

3. Perspectivas de intervenção e melhoria progressiva das condições de segurança

Nos itens anteriores, abordou-se a pertinência do enquadramento da requalificação de prédios ocupados nos marcos da regularização fundiária como política pública de acesso à moradia digna e como resultado decorrente da leitura sistemática das normas urbanísticas vigentes.

Certamente, não é de qualquer regularização que tratamos. No modo de produção capitalista do espaço urbano, a regularização, reduzida a mera titulação – lógica pela qual se pauta a atual legislação específica (Lei nº 13.465/17) (Brasil, 2017) –, parece deixar de lado inúmeros “corpos que não importam” (Ferreira, 2019, p. 99). Experiências internacionais centradas na titulação, que se afastam da afirmação do direito fundamental à moradia, produziram resultados muito limitados (Payne; Durand-Lasserve; Rakodi, 2009) e reproduziram padrões de produção de cidade que não atendem a necessidades humanas, e sim ao imperativo do lucro (Brenner; Marcuse; Mayer, 2009). Reitera-se que a regularização fundiária defendida está alinhada aos marcos da reforma urbana, à afirmação da dignidade humana e de direitos fundamentais.

Há, ainda, uma dimensão complementar que merece atenção e que diz respeito à releitura da compreensão da presença de eventual risco nas edificações como condição que necessariamente deve conduzir à remoção dos moradores. Esse entendimento é substituído pela abertura de possibilidades de intervenções que melhorem de maneira progressiva as condições de segurança, oportunizadas no escopo da regularização fundiária, com suporte na legislação nacional e na internacional.

A esse respeito, pode-se citar estudo realizado por uma Comissão de Peritos no âmbito do Centro de Apoio de Juízes da Fazenda Pública (Cajufa), que se dedicou

à elaboração de apontamentos para a construção de “diretrizes para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas” (Carvalho et. al., 2020, n.p.), a serem consideradas pelos atores envolvidos em situações de conflito dessa natureza. Dentre as conclusões apresentadas, destaca-se a importância do caráter preventivo e de mitigação de riscos, estabelecido nas Leis nº 12.340/10 (Brasil, 2010) e nº 12.608/12 (id., 2012), com a priorização de intervenções graduais que venham a minimizar o risco em detrimento da remoção de moradores e edificações, opção que deve ser excepcional e precedida de adequada oferta de atendimento habitacional aos atingidos. Em trabalho mais recente, a Cajufa se dedicou a traçar diretrizes voltadas a edificações urbanas, reconhecendo a dimensão social do risco urbano edilício e salientando a necessidade de analisar possibilidades de mitigação do risco e a proposição de medidas de melhoria da segurança dos moradores, levando em consideração as dificuldades e os impactos de remanejá-los (Carvalho et al., 2022) – entenda-se o risco de criar novos riscos com remoções sem ponderar possibilidades de reformas e melhorias progressivas em prédios antes abandonados, inclusive com a participação dos ocupantes na execução de medidas de menor complexidade.

A Lei n.º 13.465/17 (Brasil, 2017), que trata da regularização fundiária de núcleos urbanos informais (Reurb), ao referir-se à previsão e à implementação de infraestrutura essencial nos territórios a serem regularizados, permite a realização de intervenções graduais e executadas em fases, com abrangência total ou parcial do núcleo urbano informal (Santo Amore; Moretti, 2018).

É importante perceber que inexistente qualquer vedação legal à aplicação da implementação por etapas para as situações de prédios ocupados. Ao contrário, percebe-se que as dinâmicas de ocupação dos núcleos verticais se adequam, em muitos casos, à lógica da realização de obras e intervenções graduais, seja pelo montante significativo mobilizado em obras com tais finalidades, seja pela manutenção do uso para a moradia durante o período das intervenções necessárias.

Além da permissão para a realização progressiva de obras na área a ser regularizada, a legislação autoriza a implementação de infraestrutura essencial, a provisão de equipamentos comunitários e a melhoria habitacional antes, durante ou após a conclusão da Reurb, conforme cronograma a ser aprovado durante o processo de regularização. Há, portanto, previsão legal explícita que permite a qualificação gradativa dos imóveis no tempo, sem que – novamente – haja impedimento legal para a aplicação desse entendimento aos núcleos urbanos verticais.

Ainda sobre as obras de qualificação que possam ser realizadas nos prédios ocupados, há que se mencionar a Lei nº 11.888/08 (Brasil, 2008), que assegura às famílias de baixa renda o acesso à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte do direito

social à moradia. Ressalte-se que os trabalhos a serem desenvolvidos na referida assistência, por intermédio da atuação de profissionais da arquitetura, urbanismo e engenharia, abrangem a edificação, a reforma, a ampliação ou a regularização fundiária da habitação, em sintonia com as demandas inscritas no contexto que discutimos. Ainda, os recursos para o custeio dos referidos serviços de assistência poderão advir de fundos federais destinados à habitação de interesse social, de recursos públicos orçamentários ou mesmo de recursos privados.

Por fim, aspecto de grande relevância em relação à melhoria nos núcleos urbanos verticais diz respeito à garantia de acesso a serviços essenciais, em especial rede de água e energia elétrica, que devem ser viabilizados independentemente da situação fundiária do imóvel ou mesmo da existência de projeto de Reurb em curso. Se é verdade, como se argumentou, que o enquadramento desses imóveis nos marcos da regularização fundiária auxilia na operacionalização de melhorias progressivas que fortalecem as condições de segurança dos moradores, não se pode supor que a regularização fundiária deva se impor como interdição ao acesso imediato de serviços que efetivam direitos fundamentais imprescindíveis para a vida digna.

A esse respeito, é relevante a contribuição do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), em conjunto com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos (CAOP), do mesmo órgão ministerial. Por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2019 (CAOP; MPPR, 2019), ambos se posicionaram pela possibilidade de fornecimento dos referidos serviços em assentamentos precários ou ocupações irregulares, sob o fundamento do atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana e em observância aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos dos quais o Estado brasileiro é signatário.

No que se refere à disponibilidade universal do acesso à água para todos os cidadãos, é preciso mencionar seu reconhecimento pela Assembleia das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/64/292 (ONU, 2010), que reconheceu o direito à água como direito humano que condiciona, inclusive, o exercício de todos os demais direitos humanos, dada sua essencialidade para a reprodução da vida, vinculando os Estados signatários à prestação adequada. Particularmente no que se refere à provisão de energia elétrica, a Resolução Normativa nº 1.000/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, 2021) prevê a possibilidade de atendimento temporário em núcleos ou assentamentos ocupados por população de baixa renda, inclusive como forma de reduzir o risco de danos e acidentes (artigo 506, I). No artigo subsequente, faz-se alusão direta à responsabilidade da distribuidora de arcar com os custos das obras necessárias ao atendimento temporário, priorizando opções de baixo custo e fácil instalação.

Portanto, o acesso aos serviços essenciais deve ser compreendido com base na gramática dos direitos fundamentais, em relação profunda com a proteção da dignidade da pessoa humana e como parte do conteúdo mínimo estabelecido para efetivação do direito à moradia adequada.

Considerações finais

A crise urbana e suas repercussões no acesso à moradia apresentam-se como um tema emergente na contemporaneidade. As dificuldades crescentes do acesso à moradia pela via do mercado e a insuficiência das políticas habitacionais, especialmente no que se refere à população empobrecida, conduzem à efetivação de formas de morar forjadas nas práticas sociais e na organização coletiva como saída imperativa para a continuidade da reprodução da vida. As ocupações coletivas de moradia em prédios antes ociosos nas áreas centrais refletem, ao mesmo tempo, a urgência do cotidiano em vislumbrar uma possibilidade de moradia e o longo caminho a ser percorrido para que a função social da propriedade seja devidamente exercida por quem lhe cabe.

A reflexão proposta no artigo pretendeu, neste caminho, reforçar a importância do reconhecimento dessas formas de morar e da elaboração contínua de mecanismos que assegurem a permanência dos moradores em suas habitações, evitando as remoções forçadas e suas consequências, não raro, irreversíveis. Trata-se, como se tentou demonstrar, de conflitos que transcendem a disputa jurídica entre posse e propriedade e que demandam a compreensão de seus sujeitos, de suas espacialidades e dinâmicas, para que possam ser adequadamente incorporados na política pública e administrados pelo sistema de justiça.

Não faltam, por certo, caminhos jurídicos. A robustez do arcabouço jurídico-urbanístico nacional soma-se à farta previsão normativa de proteção ao direito à moradia em seu amplo alcance. No mesmo sentido, o enquadramento da qualificação da segurança no escopo da regularização fundiária parece abrir possibilidades alinhadas à garantia de direitos que merecem ser mais bem exploradas. A alteração da lógica da retirada dos moradores, e sua substituição por intervenções gradativas voltadas à segurança, apresenta sincronicidade com os princípios democráticos da política urbana no Brasil e com os sentidos de redução das desigualdades por meio da realização de cidades mais justas e igualitárias.

Referências

ALFONSIN, B. de M. *Direito à moradia – instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas: Ippur/Fase, 1997.

- ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021. Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica; revoga as Resoluções Normativas ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; nº 470, de 13 de dezembro de 2011; nº 901, de 8 de dezembro de 2020 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 jan. 2022.
- ARAÚJO, A.; LIMA, P. A Lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. In: CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. (org.). *Novos paradigmas da regularização fundiária urbana*. São Paulo: Almedina, 2019, p. 21- 44.
- AZEVEDO, A. *O cortiço*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1890.
- BEDESCHI, L. *Limites do sistema possessório: conhecimento e a prática do princípio constitucional da função social da propriedade urbana no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2018. 348 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.
- BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 81-136.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2024.
- _____. Emenda Constitucional nº 26, de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 14 fev. 2000.
- _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 dez. 1979.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- _____. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 26 dez. 2008.
- _____. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para calamidades públicas, proteção e defesa civil; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 dez. 2010.
- _____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 jul. 2017.

_____. Projeto de Lei nº 775/1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 4 maio 1983.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Processual civil. Administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Loteamento irregular. Município. Poder-dever. Legitimidade passiva. Arts. 30, VIII, da CF, e 40 da Lei 6.766/79. Precedentes do STJ. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. REsp 447.433/SP. Relatora: Min. Denise Arruda. *Diário da Justiça*: Brasília, DF, 22 jun. 2006.

BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. Cities for people, not for profit. *City*, v. 13, n. 2-3, p. 176-184, 2009.

CANIL, K.; SANTO AMORE, C. S.; MORETTI, R. S. Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 519-542.

CAOP-MPPR. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos-Ministério Público do Paraná. *Nota Técnica Conjunta 01/2019*. Viabilidade de instalação de rede de água e energia elétrica em assentamentos precários e ocupações irregulares. Fornecimento é serviço essencial, atendendo ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito internacional dos direitos humanos. Autonomia do direito à moradia digna em relação ao direito de propriedade. Dever do município de empreender regularização fundiária diante de situações consolidadas, desde que superados os riscos de ordem física e ambiental, nos termos da Lei 13.465/2017. Necessidade de prévia avaliação do perímetro da área e das condições socioeconômicas de seus moradores. Curitiba: Ministério Público do Paraná, 2019.

- CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (ed.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 29-52.
- CARVALHO, C. S. et. al. *Cajufa, 2020: Diretrizes para análise do risco geológico-geotécnico em áreas urbanas*. São Paulo: Europa, 2020.
- _____. *Cajufa 2022: Propósitos, premissas, conceitos e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial em ocupações urbanas*. [S.l.]: ©Jaques Gerab Junior, 2022.
- CASTILHO, J. R. F. *Disciplina urbanísticas da propriedade: o lote e seu destino*. 3. ed. São Paulo: Pilares, 2010.
- CDESC. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário geral nº 4. Direito à moradia adequada. Doc. ONU E/1992/23, anexo III, 1991.
- _____. *Comentário geral nº 7. Direito à moradia adequada: remoções forçadas*. Doc ONU E/1998/22, anexo IV, 1997.
- CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos*. Brasília, DF: CNDH.
- DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C. H.; DENALDI, R. (org.). *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília, DF: Ipea, 2022. Disponível em: https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2022/11/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap01_Rosana.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.
- _____. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 4 abr. 2023.
- DHESCA. Plataforma DHESCA Brasil. *Relatório sobre a criminalização dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo*. Dez. 2019. [recurso eletrônico]. Disponível em: https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_CriminalizacaoMovsMoradia_DhescaBrasil_FINAL_alta.pdf. Acesso em: 6 jan. 2024.
- EARLE, L. From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo. *Journal of Latin American Studies*, v. 44, nº 1, p. 97-126, 2012.
- FERREIRA, A. R. Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam. In: CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. (org.). *Novos paradigmas da Regularização Fundiária Urbana*. São Paulo: Almedina, 2019. p. 99-114.
- FIGUEIREDO, L. V. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: RT, 1980.
- FJP. Fundação João Pinheiro. *Cartilha déficit habitacional e inadequação de moradias. Principais resultados para o período de 2016 a 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 7 jan. 2024.

- FRANZONI, J. A. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 14, n. 49, p.13-49, jul./set. 2013.
- FREITAS, J. C. de. Responsabilidade pela implementação da infraestrutura essencial nas espécies de Reurb e responsabilidade administrativa, civil e criminal dos formadores de núcleo urbano informal. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, p. 115-142, 2019.
- FUKS, J. *A ocupação*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- INSPER; PÓLIS. Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília, DF: CNJ, 2021.
- LARA JR., A. R. et al. (ed.). *Assessoria técnica popular: a prática em movimento*. São Paulo: MSTC, 2022
- MILANO, G. B. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.
- MORETTI, J. A. *A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- _____. *Gestão de risco e propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo*. 2022. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução A/RES/64/292. *Declara a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos*. Geneva: WSSC, 2010.
- OSÓRIO, L. M. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.
- PAYNE, G.; DURAND-LASSERVE, A.; RAKODI, C. The limits of land titling and home ownership. *Environment & Urbanization*, v. 21, n. 2, p. 443-462, 2009.
- PILOTTO, A. S.; GONÇALVES, R. R.; POLLINI, P. B. P. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In: LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 87-113.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROMEIRO, P.; GUIMARÃES, I. M. S. S.; KOETZ, V. The right to the city in Latin America. In: SAULE JÚNIOR, N.; ZÁRATE, L.; EMANUEL, M. S. (coord.). *Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally*. [S.l.]: HIC: Pólis, [s.d.]. Disponível em: <https://www.right2city.org/document/moving-toward-the-implementation-of-the-right-to-the-city-in-latin-america-and-internationally/>. Acesso em: 28 set. 2023.

- SAMPAIO, C. A.; CAMPOS, M. B. A aplicação da Reurb-S em edifícios públicos: Edifício 9 de Julho localizado no centro de São Paulo. In: CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. (org.). *Novos paradigmas da regularização fundiária urbana*. São Paulo: Almedina, 2019. p. 169-189.
- SANTO AMORE, C. S.; MORETTI, R. Gelo não é pedra!: informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei nº 13.465/17. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – URBFAVELAS, 3. 2018, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Universidade Católica de Salvador, 2018. Tema: Por uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários.
- SÃO PAULO (município). Lei Orgânica nº 0, de 05 de abril de 1990. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 5 abr. 1990.
- _____. Lei nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991. Regulamenta o inciso II do artigo 148 combinado com o inciso V do artigo 149 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 8 jan. 1991.
- _____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Regulamenta o inciso II do artigo 148 combinado com o inciso V do artigo 149 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 1º ago. 2014.
- _____. Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 9 maio 2017.
- _____. Lei Municipal nº 17.202, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras, nos termos da previsão do art. 367 do Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 16 out. 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17202-de-16-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 13 maio 2024.
- _____. *Situação das ocupações na cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2018.
- SARLET, I. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008.
- SAULE JÚNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.
- YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, v. 9, n. 16, p. 307-335, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/818>. Acesso em: 7 jan. 2024.

Julia Azevedo Moretti

Pesquisadora e advogada, doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutoranda no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabHab-FAU/USP), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo nº 2022/16700-o.

Email: moretti.julia@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4898-1824

Contribuição de autoria: Conceituação, Obtenção De Financiamento, Investigação/Pesquisa, Metodologia, Escrita – Primeira Redação.

Giovanna Bonilha Milano

Professora de Direito Urbanístico e Ambiental do Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo (USP). Pesquisadora do Transborda – Estudos da Urbanização Crítica.

Email: giovanna.milano@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2093-3495

Contribuição de autoria: Investigação/Pesquisa, Metodologia, Escrita – Primeira Redação.

Submissão: 30 de outubro de 2023.

Aprovação: 20 de março de 2024.

Como citar: MORETTI, J. A.; MILANO, G. B. Regularização fundiária e requalificação de prédios ocupados nos centros urbanos. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202427, 2024. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202427>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>