



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**JOSSEANE FÁTIMA DE LIMA**

**TELHADOS INVISÍVEIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES ADMINISTRATIVOS E  
JUDICIAIS PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA FRENTE ÀS  
OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CAMPINA GRANDE-PB**

**CAMPINA GRANDE  
2023**

JOSSEANE FÁTIMA DE LIMA

**TELHADOS INVISÍVEIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES ADMINISTRATIVOS E  
JUDICIAIS PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA FRENTE ÀS OCUPAÇÕES  
IRREGULARES EM CAMPINA GRANDE-PB**

Trabalho de conclusão de curso apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais

**Orientador:** Prof. Dr. Fabio Severiano do Nascimento

**CAMPINA GRANDE  
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732t Lima, Josseane Fátima de.

Telhados invisíveis [manuscrito] : uma análise dos limites administrativos e judiciais para garantia do direito à moradia frente às ocupações irregulares em Campina Grande-PB / Josseane Fatima de Lima. - 2023.

66 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2023.

"Orientação : Prof. Dr. Fabio Severiano do Nascimento , Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Direito à moradia. 2. Direito à propriedade. 3. Plano Diretor. 4. Ocupações irregulares. I. Título

21. ed. CDD 341.481

**TELHADOS INVISÍVEIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES  
ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS PARA GARANTIA DO DIREITO À  
MORADIA FRENTE ÀS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CAMPINA  
GRANDE-PB**

Trabalho de conclusão de curso apresentada à  
Coordenação do Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

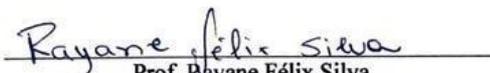
Área de concentração: Constituição, exclusão  
social e eficácia dos direitos fundamentais.

Aprovada em: 01/12/2023.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Fabio Severiano do Nascimento (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Rayane Félix Silva  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao meu irmão (in memoriam).

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e Nossa Senhora, por guiarem toda a minha trajetória. O Vosso amor é o meu sustento;

Aos meus pais, Sebastiana e Joás, que são a minha motivação diária para realizar meus sonhos, por todo amor, incentivo, por nunca terem medido esforços para garantir que sua filha tivesse oportunidade de estudar;

Ao meu irmão, Sebastião (*in memoriam*), apesar de não estar fisicamente presente, sei que me protege durante toda a minha trajetória;

A minha irmã Katiuscia, meu exemplo de força e dedicação, por todo amor, carinho e suporte em todos os momentos que precisei;

A minha tia Naná, representando as demais, porque sempre confiou e me encorajou a trilhar minha jornada através dos estudos;

Aos meus amigos, em especial à Milka, Flayane, Bruna, Marizalda, José e Jordania, com os quais criei vínculos sinceros de amizade e que sempre estiveram presentes ao meu lado, principalmente nos momentos mais difíceis da minha jornada;

Aos colegas do Departamento de Normas e Regulamentações – PMCG, especialmente o diretor Ramon Rodrigues e a gerente Tais Nunes, com os quais tive a oportunidade de conviver durante o estágio, em que aprimorei não apenas conhecimentos técnicos, mas, sobretudo, pessoais;

Ao meu supervisor de estágio e amigo, Natan Felix, por todo carinho e suporte durante a minha vivência de estágio, tornando-se um amigo para a vida toda, sendo um exemplo para mim de pessoa e de profissional;

A todos os professores do Centro de Ciências Jurídicas da UEPB, especialmente a docente Iasmim Barbosa, que apesar de ter saído da universidade, me acompanhou durante a fase inicial do meu trabalho, sendo de extrema importância seus conselhos e sugestões;

A meu orientador, professor Fabio Severiano do Nascimento, por toda a solicitude e esmero com os quais colaborou para a elaboração desse trabalho. Sem o seu apoio, não teria concluído o trabalho. O considero um grande exemplo de profissional!

Enfim, agradeço a todos que contribuíram, de forma direta ou indireta, para minha formação profissional e como cidadã. Em especial, com muito orgulho e gratidão, agradeço a todos os professores da rede pública de ensino de Picuí/PB, especialmente à Robson Rubenilson, um dos maiores incentivadores da minha vida acadêmica que levo eternamente como meu exemplo profissional e humano.

Era uma casa  
Muito engraçada  
Não tinha teto  
Não tinha nada  
Ninguém podia  
Entrar nela não  
Porque na casa  
Não tinha chão  
Ninguém podia  
Dormir na rede  
Porque a casa

Não tinha parede[...]

(Trecho do poema “A casa”, Moraes, 1970)

# TELHADOS INVISÍVEIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA FRENTE ÀS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CAMPINA GRANDE-PB

## INVISIBLE ROOFS: AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL LIMITS TO GUARANTEE THE RIGHT TO HOUSING IN FRONT OF IRREGULAR OCCUPATIONS IN CAMPINA GRANDE-PB

Josseane Fátima de Lima<sup>1</sup>

### RESUMO

A moradia é um direito imprescindível que deve ser garantido a todo ser humano pois é um pressuposto do princípio da dignidade humana. Devido a circunstâncias sociais e econômicas alheias à vontade de grupos sociais vulneráveis, que os impedem de acessar à moradia por meio do mercado formal, foram criadas as ocupações irregulares urbanas. Ocorre que tal fato social produz a colisão entre o direito à moradia e o direito de propriedade, tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial. Neste sentido, a presente monografia tem como objetivo principal analisar a (in)eficiência das medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande para regularização das ocupações irregulares, observando a (in)eficácia do plano diretor do município quanto à criação de políticas habitacionais de regularização dos núcleos informais. A problemática recai sobre a seguinte indagação: Na prática, as medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande referente às ocupações irregulares possuem aplicabilidade e efetividade para prevenção e regularização dos núcleos informais existentes no município conforme disposições do Plano Diretor Municipal? Para tanto, buscou-se compreender, inicialmente, o que é o direito social à moradia, assim como, o que é o direito de propriedade e o princípio da função social de propriedade. Buscou-se destacar a importância do Estatuto da Cidade e do princípio da função social de propriedade frente ao Plano Diretor de Campina Grande-PB. Nesse sentido, foi analisado o conceito de ocupações irregulares e quais são as penalidades administrativas e judiciais aplicadas no município de Campina Grande-PB referente às ocupações irregulares. Neste diapasão, justifica-se a importância do tema pelo impacto social da existência das ocupações irregulares, pela importância da garantia do direito à moradia, bem como pela dificuldade na solução da lide entre direito à moradia x direito à propriedade no âmbito administrativo e judicial. Para consecução dos fins pretendidos, foi utilizado o método hipotético-dedutivo. Quanto aos fins, a pesquisa possui natureza explicativa, valendo-se, no que se refere aos meios, de estudo bibliográfico e documental, a partir de consulta à legislação, doutrina, jurisprudência e principais publicações sobre a temática. Ao final, conclui-se que as medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande referente às ocupações irregulares não possuem aplicabilidade e efetividade para prevenção e regularização dos núcleos informais existentes no município conforme disposições urbanísticas do Plano Diretor Municipal. Ainda, verificou-se a efetividade do REURB-S e da resolução nº10 da CNDH como medidas alternativas efetivas para resolução da lide entre direito de propriedade x direito à moradia no âmbito administrativo e judicial.

**Palavras-chave:** Direito à moradia; Direito à propriedade; Plano Diretor; Ocupações irregulares.

---

<sup>1</sup> Aluna de graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Campus I, Centro de Ciências Jurídicas – CCJ. E-mail: [josseane.lima@aluno.uepb.edu.br](mailto:josseane.lima@aluno.uepb.edu.br)

## ABSTRACT

Housing is an essential right that must be guaranteed to every human being as it is a presupposition of the principle of human dignity. Due to social and economic circumstances beyond the control of vulnerable social groups, which prevent them from accessing housing through the formal market, irregular urban occupations were created. It turns out that this social fact produces a collision between the right to housing and the right to property, both in the administrative and judicial spheres. In this sense, the main objective of this monograph is to analyze the (in)efficiency of the administrative and judicial measures adopted in the municipality of Campina Grande to regularize irregular occupations, observing the (in)effectiveness of the municipality's master plan regarding the creation of housing policies of regularization of informal settlements. The problem falls on the following question: In practice, do the administrative and judicial measures adopted in the municipality of Campina Grande regarding irregular occupations have applicability and effectiveness for the prevention and regularization of informal settlements existing in the municipality in accordance with the provisions of the Municipal Master Plan? To this end, we initially sought to understand what the social right to housing is, as well as what the right to property is and the principle of the social function of property. We sought to highlight the importance of the City Statute and the principle of the social function of property in relation to the Master Plan of Campina Grande-PB. In this sense, the concept of irregular occupations was analyzed and the administrative and judicial penalties applied in the municipality of Campina Grande-PB regarding irregular occupations. In this sense, the importance of the topic is justified by the social impact of the existence of irregular occupations, by the importance of guaranteeing the right to housing, as well as by the difficulty in resolving the dispute between the right to housing x the right to property in the administrative and judicial spheres. To achieve the intended purposes, the hypothetical-deductive method was used. As for the purposes, the research has an explanatory nature, using, with regard to the means, bibliographic and documentary study, based on consultation of legislation, doctrine, jurisprudence and main publications on the subject. In the end, it is concluded that the administrative and judicial measures adopted in the municipality of Campina Grande regarding irregular occupations do not have applicability and effectiveness for the prevention and regularization of informal centers existing in the municipality in accordance with the urban provisions of the Municipal Master Plan. Furthermore, the effectiveness of REURB-S and resolution no. 10 of the CNDH was verified as effective alternative measures for resolving the dispute between the right to property x the right to housing in the administrative and judicial scope

**Keywords:** Right to housing; Right to property; Master plan; Irregular occupations.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 – Mapa população
- Figura 02 – Mapa renda
- Figura 03 – Mapa macrozonas
- Figura 04 – Mapa macrozona urbana
- Figura 05 – ZEIS
- Figura 06 – Fluxograma penalidades administrativas – DNR
- Figura 07 – Ocupações irregulares – Margens do Canal Cruzeiro
- Figura 08 – Ocupações irregulares – Margens do Canal Cruzeiro
- Figura 09 – Ocupações irregulares – Açude do Distrito de S J Da Mata
- Figura 10 – Ocupações irregulares – Açude do Distrito de S J Da Mata
- Figura 11 – Ocupações irregulares – faixa de domínio da CHESF
- Figura 12 – Ocupações irregulares – Via Férrea
- Figura 13 – Ocupações irregulares – Loteamento Pedro Gondim
- Figura 14 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CF/88</b>	Constituição Federal do Brasil de 1988
<b>CHESF</b>	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
<b>CNDH</b>	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
<b>DNR</b>	Departamento de Normas e Regulamentações
<b>DUDH</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
<b>UAP</b>	Urbanização de Assentamentos Precários (UAP)
<b>PB</b>	Paraíba
<b>PDCG</b>	Plano Diretor de Campina Grande
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
<b>PMCG</b>	Prefeitura Municipal de Campina Grande
<b>PMRF</b>	Plano Municipal de Regularização Fundiária
<b>REURB</b>	Regularização Fundiária Urbana
<b>REURB-S</b>	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
<b>SECOB</b>	Secretaria de Obras
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>BREVE HISTÓRICO SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....</b>	<b>16</b>
2.1	O direito à moradia no âmbito internacional .....	16
2.2	O direito à moradia adequada no brasil .....	18
<b>3</b>	<b>DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>21</b>
3.1	Do direito de propriedade em geral.....	21
3.2	Da função social da propriedade em geral.....	22
3.3	O estatuto da cidade e o princípio da função social de propriedade .....	25
3.4	Desenvolvimento urbanístico de campina grande .....	28
3.5	A função social da propriedade no plano diretor de Campina Grande .....	30
<b>4</b>	<b>DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES: INVASÕES E LOTEAMENTOS ILEGAIS NOÂMBITO DE CAMPINA GRANDE.....</b>	<b>36</b>
4.1	Penalidades administrativas e judiciais para ocupações urbanas no âmbito do município de Campina Grande .....	40
4.2	Aplicação do REURB-S como solução para os limites administrativos frente às ocupações irregulares em Campina Grande .....	51
4.3	A aplicação resolução nº 10 do CNDH como solução dos limites judiciais frente às ocupações irregulares em Campina Grande .....	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O panorama atual das condições de acesso à moradia no Brasil representa um grave problema social e econômico, com enorme impacto na configuração das cidades. As camadas da população mais vulneráveis, social e economicamente, não dispõem de recursos para obterem acesso à moradia por meio do mercado formal.

Preconizado no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, o direito à moradia é entendido como direito de segunda geração, devendo, portanto, o Estado assumir o caráter prestacional, promovendo políticas públicas em busca da efetividade desse direito. Isto porque, o direito à moradia assume o papel de instrumento para o alcance da dignidade da pessoa humana, ao passo que garante aos cidadãos, estabilidade para alcançar outros direitos constitucionalmente previstos.

Desse modo, por circunstâncias alheias à sua vontade, determinados grupos sociais são impelidos a buscar o acesso à moradia por meios informais. Um desses meios são as ocupações urbanas para fins de moradia. As ocupações, ainda que sejam realizadas sobre propriedade que a princípio não cumpra sua função social, têm sua legitimidade questionada por parte da sociedade. Naturalmente, a questão que envolve, de um lado, o direito individual à propriedade, e, de outro lado, o direito social à moradia, traz à tona a colisão entre os interesses de proprietários e os interesses dos ocupantes, de ordem existencial.

Neste diapasão, não há infraestrutura municipal, apesar das disposições do Plano Diretor de Campina Grande, para prevenir novas ocupações e contribuir com a regularização dos núcleos informais já existentes em Campina Grande. Com as dificuldades encontradas, estas famílias buscam abrigo em núcleos de moradia informais, onde se deparam com pessoas que passaram pela mesma situação, passando por dificuldade que afetam os direitos aos serviços básicos garantidos na nossa Carta Magna Constitucional.

Considerando o exposto, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar a (in)eficiência das medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande para regularização das ocupações irregulares, observando a (in)eficácia do plano diretor do município quanto à criação de políticas habitacionais de regularização dos núcleos informais. Para tanto, parte-se da seguinte indagação: Na prática, as medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande referente às ocupações irregulares possuem aplicabilidade e efetividade para prevenção e regularização

dos núcleos informais existentes no município conforme disposições do Plano Diretor Municipal?

Como objetivos específicos tem-se: a) apresentar perspectiva panorâmica do direito à moradia no âmbito internacional e no Brasil, notadamente quanto ao percurso; b) analisar de forma histórica o direito de propriedade e a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade; c) Analisar as diretrizes do estatuto da cidade e a (in) eficiência do plano diretor do município de Campina Grande quanto à criação de políticas habitacionais de regularização dos núcleos informais frente às diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade; d) Estudar o conceito de ocupações irregulares, sua disseminação no município de Campina Grande e as penalidades aplicadas no âmbito administrativo e judicial; e) Discutir e analisar o REURB-S como alternativa para solucionar os limites administrativos do município frente às ocupações irregulares f) Discutir e analisar a resolução nº 10 do CNDH como solução como alternativa para solucionar os limites judiciais do município frente às ocupações irregulares.

A escolha do tema, como objeto de estudo, se justifica pela necessidade da disseminação de informação a respeito da efetividade do direito social à moradia como pressuposto da dignidade da pessoa humana. Além disso, justifica-se pela fato da autora ser estagiária do Departamento de Normas e Regulamentações – DNR (PMCG). A partir de vivências profissionais que envolveram o contato direto da autora com os procedimentos administrativos e judiciais referente às ocupações irregulares no âmbito do município de Campina Grande-PB, surgiu a necessidade de estudar o tema com maior profundidade no intuito de propor soluções de melhorias viáveis.

Nesse viés, o presente estudo tem como público alvo todos os cidadãos brasileiros, principalmente de Campina Grande, para que tenham acesso a respeito da necessidade da proteção e efetivação do direito social à moradia. Diante dessa realidade, a relevância científica e social do tema objeto de estudo se verifica porque a maioria dos cidadãos não tem acesso às informações a respeito da importância da atuação prestacional do Estado na efetivação dos direitos sociais, em especial ao direito à moradia, além do fato de propor soluções eficazes para resolução da lide entre direito à moradia x direito à propriedade.

Nesse contexto, adotou-se como hipótese de pesquisa a ideia de que, há morosidade nos processos judiciais e baixa resolutividade das medidas administrativas referente aos casos de ocupações irregulares em Campina Grande-PB, acreditando-se que tais medidas não possuem aplicabilidade e efetividade para prevenção e regularização dos núcleos informais existentes no município conforme disposições do Plano Diretor Municipal.

No intuito de viabilizar a consecução dos objetivos traçados, foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, pois, partindo de um problema, adotou-se uma hipótese, buscando falseá-la ou corroborá-la (LAKATOS; MARCONI, 2003). A finalidade da pesquisa é predominantemente explicativa, valendo-se, no que se refere aos meios, de estudo bibliográfico e documental, no qual utilizou-se de livros, artigos, monografias, dissertações e teses que abordavam a temática, bem como documentações oficiais de caráter normativo, a exemplo de leis, resoluções e decretos.

Para este trabalho, primeiramente será realizado uma análise histórica do direito à moradia no âmbito internacional e no Brasil, bem como sua abrangência na legislação pátria atual. No segundo capítulo, aborda-se o direito de propriedade e a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade, discutindo sua aplicabilidade no Plano Diretor de Campina Grande-PB, assim como, a a (in) eficiência do plano com base nas diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade. No terceiro e último capítulo, é realizada uma análise completa do conceito de ocupações irregulares, assim como, das penalidades administrativas e judiciais aplicadas no âmbito do município de Campina Grande-PB para prevenção e regularização das ocupações irregulares existentes no município. Por fim, antes da síntese conclusiva, o capítulo discute o REURB-S como alternativa para solucionar os limites administrativos do município frente às ocupações irregulares e a resolução nº 10 do CNDH como solução como alternativa para solucionar os limites judiciais do município frente às ocupações irregulares.

## 2 BREVE HISTÓRICO SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

### 2.1 O direito à moradia no âmbito internacional

A primeira referência no plano internacional ao direito à moradia está estabelecida no artigo 25 (1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH):

I- Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**<sup>2</sup>, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948, grifo nosso).

A Declaração reconhece, portanto, o direito de todas as pessoas a um “padrão de vida” que proporcione acesso à moradia. Por outras palavras, estes direitos inicialmente reconhecidos estavam ligados aos meios de aquisição de habitação.

No entanto, a referência à habitação demonstra claramente a necessidade de reconhecer estas condições materiais (alimentação, moradia) como direitos com autonomia e conteúdo na esfera internacional dos direitos humanos. Em consonância com Comparato (2008), sem satisfazer essas condições materiais fundamentais, não seria sequer possível exercer os demais direitos previstos na declaração.

Neste contexto, com o surgimento dos chamados “direitos humanos de segunda dimensão” – direitos sociais, económicos e culturais – ocorre também o reconhecimento do direito à moradia. Tais direitos visam uma igualdade substancial que vai além da igualdade formal, incluindo “direitos de primeira dimensão”, direitos civis e políticos (PIOVESAN, 2013).

O marco no reconhecimento desses direitos bidimensionais foi o tratado Internacional sobre direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 19 de dezembro de 1966 – ratificado pelo Brasil apenas em 1992 – que estabeleceu a mesma relação entre direito a um padrão de vida adequado e o direito à moradia. De acordo com o artigo 11, parágrafo 1º, do referido tratado:

Artigo 11º (1). Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o **direito de toda pessoa a um nível de vida adequado** para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (NAÇÕES UNIDAS, 1966, grifo nosso).

---

<sup>2</sup> Na versão em inglês da Declaração usa-se o termo “housing”. Na tradução citada optou-se por “habitação”, mas o sentido e a referência em relação ao objeto são o mesmo que o uso do termo “moradia” usado no âmbito do direito.

Neste caso, a redação do artigo inclui moradia adequada com direito a “um nível de vida adequado” – não seria mais uma questão do direito a meios adequados para garantir uma habitação, mas do próprio direito à moradia adequada. Além disso, o PIDESC, juntamente com o tratado Internacional sobre os direitos Cívicos e Políticos, parece ser mais definitivo do que a declaração uma vez que impõe obrigações juridicamente vinculativas aos Estados signatários. Os “Estados Partes” trespassam a ter a obrigação de promover as condições para a concretização do direito à habitação entre outros direitos sociais e económicos, além da necessidade de melhoria contínua, ou seja, sem retrocessos. (PIOVESAN, 2013).

Além disso, há outro marco importante relativo ao direito à moradia em nível internacional que é o comentário n.º 4 do comitê dos direitos económicos, sociais e Culturais das nações ligadas de 1991. Os comentários do comitê visam interpretar e clarificar as normas de direitos humanos, a fim de facilitar a sua aplicação. Consequentemente, comentando o art. 11 acima, o PIDESC estabelece claramente os critérios para o que constitui moradia adequada. São definidos um total de sete critérios ou condições (ONU, 1991):

- a) Segurança jurídica da posse. Intenção de garantir legalmente a pessoa contra deslocamentos/despejos forçados e outros tipos de ameaça à posse;
- b) Disponibilidade de serviços e infraestrutura. Acesso a recursos naturais e materiais;
- c) Custo acessível. Os custos financeiros para custear a habitação não podem prejudicar outras necessidades vitais;
- d) Habitabilidade. A moradia deve ter condições para habitação;
- e) Acessibilidade. Sobretudo às pessoas com deficiência, contemplando todos os grupos vulneráveis;
- f) Localização. A moradia deve estar localizada onde possa ser garantido acesso aos demais direitos sociais básicos;
- g) Adequação cultural. Construção da moradia através do respeito a identidade e diversidade cultural dos grupos sociais.

Em consonância com Sarlet (2009), tais diretrizes revelam que o direito à moradia não pode ser visto simplesmente como um “teto sobre a cabeça” ou um “espaço físico” para viver; pelo contrário, supõe o cumprimento de critérios qualitativos mínimos, conforme

indicado acima. Além disso, os critérios que determinam o que constitui “moradia adequada” revela a sua relação e interdependência com outros direitos humanos sociais, culturais e económicos.

Deve-se notar também que existem muitos outros documentos sobre o direito à habitação a nível internacional. exemplos importantes disso são os “Comentários” do comitê de direitos Econômicos, Sociais e Culturais das nações Unidas – em particular o comentário Geral 7 (NAÇÕES UNIDAS, 1997), que trata da gravitação da situação dos despejos forçados, expressando violações dos direitos humanos – e a agenda Habitat I, II e III destinada a gerir ações voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

## 2.2 O direito à moradia adequada no brasil

A Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir entre os direitos e garantias fundamentais os direitos sociais, conjugando os valores de liberdade e igualdade (PIOVESAN, 2013). Tal inovação reflete o mesmo processo ocorrido em âmbito internacional em relação aos direitos humanos, com a incorporação, além dos direitos ditos de primeira dimensão dos direitos de segunda dimensão (PIOVESAN, 2013).

Em relação ao direito à moradia, enquanto direito social fundamental, houve sua inclusão somente em 2000, por meio da emenda constitucional nº 26, que alterou a redação do art. 6º da CR/88 e incluiu entre os direitos sociais, o direito à moradia. In verbis:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Contudo, em outros trechos da constituição o direito à moradia já era mencionado antes de sua inclusão no art. 6º. No campo políticas públicas, por exemplo, o artigo 23, inciso IX, que dispõe sobre a competência geral da União, dos estados, dos distritos federais. e municípios em promover projetos habitacionais e melhorar as condições de vida e de saneamento básico. Como argumenta Silva (2008), este artigo também fala do reconhecimento do direito à moradia como expressão dos direitos sociais, com a obrigação do setor público de prestar serviços.

Mesmo dentro dos próprios direitos sociais, já existia uma referência explícita ao direito à habitação embora indiretamente reconhecido (semelhante ao disposto na declaração Universal dos direitos humanos de 1948), no sentido de que garante um nível de vida adequado - garantia de acesso à moradia – tratamento, artigo 7º IV da CR/88 parágrafo. O

referido artigo estabelece o direito dos trabalhadores a receber um salário-mínimo que possa satisfazer as suas necessidades básicas de vida e a habitação alimentação, educação, saúde da sua família, etc. (BRASIL, 1988). Nesta fase, como salienta Sarlet (2012), a ordem constitucional já consagrava implicitamente um direito fundamental à habitação dada a ligação direta com as condições materiais básicas para viver de forma digna.

O direito à moradia considerado um direito social básico, teria duas dimensões: positiva e negativa. Em suma, seria o direito de obter moradia e não ser privado dela arbitrariamente (SILVA, 2008). Por outras palavras, para proteger o direito social à habitação cabe às autoridades públicas tomarem medidas para concretizar esse direito, por um lado, e garantir sua proteção por outro. (SARLET, 2009).

Neste diapasão, como exemplo da dimensão negativa tem-se a disposição do art. 5º, inciso XI, da CF88, que determina que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém podendo entrar nela sem o devido consentimento do morador (BRASIL, 1988). Por outro lado, o direito à moradia, em sua dimensão positiva, teria natureza constitucional programática, limitado, portanto, à capacidade prestacional do poder público (SARLET, 2009).

Milagres (2009) fornece entendimento diverso sobre a natureza do direito à moradia, atrelando-o ao direito de personalidade. Conforme o autor, a busca pela efetividade desse direito transcende até mesmo a ideia de prestação estatal ou particular:

“Em verdade, o direito à moradia transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa. O destinatário a um espaço essencialmente propício à proteção de sua dignidade é a pessoa em si, independentemente de um contraponto com o poder público ou com poderes privados. O ser humano é artífice de seu espaço, e o direito à moradia deve ser compreendido como categoria autônoma de direito da personalidade, com contornos precisos, exaltando a essencialidade do bem inerente à personalidade humana”. (MILAGRES, 2009, p. 79).

De todo modo, a moradia, sendo uma necessidade imprescindível para o ser humano, vincula-se diretamente ao princípio da dignidade humana, fundamento da Constituição de 1988 (art. 1º, inciso III). Portanto, ainda que não houvesse previsão legal do direito à moradia, o mesmo já seria objeto de tutela constitucional. Nesse sentido, salienta Sarlet (2009), a relação entre o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana:

“Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar; certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes, não terá

seguir assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida”. (SARLET, 2009, p. 15).

Assim, o direito à habitação deve ser entendido como um requisito para a dignidade humana. Consequentemente, a falta de acesso a uma habitação adequada é uma violação do direito humano básico à habitação, o que torna impossível a plena realização do princípio da dignidade humana.

### **3 DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL**

#### **3.1 Do direito de propriedade em geral**

Na era moderna, com a ascensão da burguesia e a emergência do capitalismo, os direitos de propriedade assumiram um caráter individualista, sendo interpretado como um direito absoluto e natural, que confere ao seu titular poder ilimitado sobre o objeto de propriedade. (TAVARES, 2012). No geral, esta concepção individualista tradicional caracterizou a propriedade como uma situação jurídica em que o sistema jurídico reconhece o direito subjetivo do proprietário de exercer uma série de poderes ou autoridades sobre o objeto de propriedade. Os direitos de propriedade eram mal compreendidos como uma relação limitada entre o proprietário e as coisas.

Porém, como explica Silva (2008), esse conceito foi abandonado e houve avanços na compreensão da estrutura do direito de propriedade, considerando-o como uma relação entre sujeitos e não mais entre um sujeito e uma única coisa. Assim, como direito subjetivo, existir, por um lado, um sujeito ativo (o proprietário) – que tem o direito de exercer sobre a coisa os poderes que lhe são concedidos pelo ordenamento jurídico dentro dos seus limites – e, por outro, outro, sujeito passivo universal (os não proprietários deste objeto) – que têm o dever de respeitar os limites da propriedade alheia (TAVARES, 2012).

Esse novo entendimento também foi criticado pois não levaria em conta a atual complexidade do direito de propriedade com o impacto das normas de direito público sobre os direitos de propriedade (SILVA, 2008).

Posteriormente, os institutos tradicionais de direito privado – família, propriedade, contrato – perderam o caráter exclusivamente individual, limitando-se às relações privadas, e passaram a ser lidos com referência aos valores constitucionais (TAVARES, 2012). Daí a passagem do modelo tradicional, que se limitava a conferir poderes ao titular para uma estrutura que impõe ao titular obrigações relativas ao próprio direito, que devem ser exercidas de acordo com as necessidades sociais (FERNANDES, 2011).

Neste sentido, a estrutura do direito de propriedade traspassou a ser funcionalizada de acordo com as necessidades sociais, modificando assim o próprio conteúdo dos direitos de propriedade. Afinal de contas, um direito tão importante numa organização econômica e social não pode ser concretizado a menos que sejam impostas restrições internas ao seu exercício. Esse entendimento não traspassou despercebido.

A Constituição de 1988, baseada na dignidade humana, reconhece o direito à

propriedade no rol de direitos e garantias fundamentais do artigo 5º, inciso XXII, mas vinculando-o ao cumprimento da sua função social, tal como definida no inciso XXIII do mesmo artigo. Ademais, a CF/88, ao estabelecer os princípios que regem a ordem econômica, além de reconhecer a propriedade privada, reafirma a função social da propriedade que possui como objetivo garantir uma existência digna a todos, de acordo com as demandas da sociedade justa, nos termos do artigo 170 do caput da CF/88 e dos artigos II, III (BRASIL, 1988).

Desta forma, como mencionado acima, a propriedade deixou de ser considerada um direito puramente privado, mas apenas um direito sujeito. O direito de propriedade não pode mais ser interpretado como um fim em si mesmo, ou seja, o direito absoluto de um indivíduo que pode atribuir qualquer finalidade aos seus bens, mas tem uma função social que pertence ao proprietário que controla o exercício do seu direito em prol de todos (FERNANDES, 2011).

Conforme menciona Tepedino (2011):

“A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até certo ponto, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. Por outras palavras, no panorama constitucional, a propriedade privada deixa de atender apenas aos interesses proprietários, convertendo-se em instrumento para proteção da pessoa humana, de tal sorte que o exercício do domínio há de respeitar e promover situações jurídicas subjetivas existenciais e sociais por ele atingidas. Consequentemente, os poderes concedidos ao proprietário só adquirem legitimidade na medida em que seu exercício concreto desempenhe função merecedora de tutela”. (TEPEDINO, 2011, p. 68).

Assim, entende-se que é necessário o atendimento de um conjunto de interesses não-proprietários, existenciais e coletivos, que vão além de questões da ordem econômica ou civil, mas atingem paradigmas dispostos pela Constituição da República – em especial, a dignidade humana.

### **3.2 Da função social da propriedade em geral**

Em geral, a função social é um princípio constitucional que deve orientar todo o corpus de normas do direito de propriedade. O termo “função” significa que a propriedade não é mais um direito “fixo”, mas deve referir-se a outros centros de interesse (TEPEDINO, 2011), assumindo um papel previamente atribuído pelo ordenamento jurídico. Este papel

não é avaliado individualmente, mas com considerações sociais, por isso é chamado de “Função Social”.

José Diniz de Moraes (1999) deu especial importância ao princípio da função social da propriedade ao examiná-lo em profundidade na constituição Federal de 1988. Segundo o autor a CF/88 “consigna o princípio da função social da propriedade de uma forma excelente” (MORAES, 1999, p.40). O referido autor, no que diz respeito ao princípio da função social da propriedade na CF/88 vê três formas diferentes na constituição que são: *a) como princípio geral de Direito; b) como princípio politicamente conformador ou princípio fundamental; e c) como princípio-garantia* (MORAES, 1999, p.70, grifos no original).

Sendo entendido como princípio, poderá a função social da propriedade assumir inúmeras concreções, cada uma com sua característica distintiva, a depender do tipo de propriedade a que ela se refere. Isso ocorre, pois não caberia mais falar em “propriedade”, mas em “propriedades”. Conforme afirma Silva, a CF/88 teria consagrado a tese “segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares” (SILVA, 2008, p. 72).

Assim, existe a propriedade rural, a propriedade urbana; a propriedade privada, a propriedade pública; a propriedade de bens de consumo, a propriedade de bens de capital; a propriedade intelectual; entre outros tipos. Cada um desses tipos de propriedade está sujeito a determinadas normas, e, nesse sentido, o princípio da função social atuaria diversamente, tendo em vista a destinação específica do bem objeto da propriedade (SILVA, 2008). Em todo caso, o princípio da função social deve ser atendido.

No próprio texto constitucional, há a determinação sobre o princípio da função social em dois tipos específicos de propriedade – a propriedade urbana e a propriedade rural. O art. 186 da CF/88, sobre a propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
  - II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
  - III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
  - IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
- (BRASIL, 1988)

Por sua vez, sobre a propriedade urbana, no art. 182, § 2º, da CF/88: “§ 2º A

*propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

Assim, em relação à propriedade rural o constituinte explicitou os requisitos para a função social. Contudo, em relação à propriedade urbana, caberia ao disposto no plano diretor de cada município definir os parâmetros específicos para o cumprimento da função social.

Tal opção do constituinte, conforme Silva (2006), ao atribuir a definição da função social a cada município, acarretou dificuldades para o seu devido reconhecimento, já que haveria tantas definições quantos fossem os municípios brasileiros. Além disso, segundo a mesma autora, “essa definição um tanto quanto vaga da função social favoreceria a ocorrência de [possíveis] manipulações por parte de interesses proprietários” (SILVA, R. 2006, p. 1004). Ainda conforme defende Silva,

“A função social da propriedade, incluída entre as limitações constitucionais da propriedade e entre os fundamentos da ordem econômica nacional, fica subordinada aos poderes públicos municipais, que muitas vezes não tem material técnico e humano para realizar o ordenamento urbano. Isto torna mais complicada a tarefa de diagnosticar os problemas e prever soluções, já que o conhecimento sobre as cidades é extremamente deficiente. Esta subordinação ao plano diretor torna mais difícil caracterizar a propriedade como descumpridora da função social, tomando também, mais complexa, a sanção por este descumprimento”. (SILVA, R. 2006, p. 1007).

Em que pese essa característica, o § 4º do artigo 182 da CF/88, ao facultar ao poder público municipal sanções ao proprietário que possua imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, de maneira implícita reconhece que nesses casos não há cumprimento da função social. *In verbis*:

“É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. (BRASIL, 1988).

Ou seja, de acordo com o texto da constituição os imóveis abandonados que não servem o interesse da coletividade pode ser alvo de desapropriação pelo setor público. Além disso, a constituição define o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da população como objetivo do desenvolvimento urbano (artigo 182,

CF/88). Neste sentido, os imóveis abandonados pelos seus proprietários comprometem este objetivo, dada a urgente necessidade de habitação adequada e as consequências que a sua falta tem na configuração das cidades como será destacado posteriormente.

### **3.3 O estatuto da cidade e o princípio da função social de propriedade**

Nas décadas de 1940 e 1950, teve início o processo de industrialização mais intenso do país, acompanhado por uma urbanização acelerada e um aumento dramático da população que vive nas cidades. Isso criou muitos problemas na estrutura física da cidade necessária para acomodar isso. Preparar.

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, a urbanização no Brasil, especialmente sob os auspícios do regime militar, exacerbou os problemas urbanos e ambientais. A escassez de habitação, a degradação ambiental devido à ocupação de áreas ecologicamente frágeis e outros problemas provocarão uma resposta dos movimentos sociais organizados em busca de soluções para estes problemas. O governo federal também começou a responder com programas de financiamento de habitação social, momento de criação de organizações, como SERFHAU e

BNH; Data também dessa época o primeiro projeto de lei federal sobre desenvolvimento urbano (projeto de lei 775/1983). Porém, a política urbana da época não atingiu os objetivos esperados.

Na segunda metade da década de 80, o país entra em processo de redemocratização, é convocada uma Assembleia Constituinte que, através de um processo intenso de negociações e participação popular, elaborou a Constituição Federal de 1988. Esta Carta Magna traz, pela primeira vez na história do país, um capítulo dedicado à Política Urbana, com a eleição dos princípios da função social da cidade e função social da propriedade como suas principais bandeiras. Porém, este capítulo permaneceu inaplicável por um período, pois na concepção de juristas e do Poder Judiciário faltava uma lei federal que regulamentasse. Posteriormente, surge a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que viria regulamentar os artigos da Política Urbana e trazer uma série de diretrizes e instrumentos para tal política.

A Lei 10.257/2001, autodenominada “Estatuto da Cidade”, não só regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, como traz importantes instrumentos que intentam viabilizar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, além de outras importantes dimensões, como lembra Edésio Fernandes:

“A nova lei tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida um novo marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico, regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais”. (FERNANDES, 2002, p. 8)

Estruturada em cinco capítulos, o Estatuto da Cidade traz no primeiro deles (arts. 1º a 3º), um rol das diretrizes gerais da Política Urbana. Pelo conteúdo das diretrizes elencadas, percebe-se a intenção do legislador em tornar possível o direito às cidades sustentáveis e o meio ambiente equilibrado.

O segundo capítulo (arts. 4º a 38) lista uma série de instrumentos colocados à disposição do Poder Público na sua função de ordenar o funcionamento do processo de urbanização das cidades, o que representa um avanço na busca dos objetivos da lei em questão, pois aparelha os governos municipais com estes institutos jurídicos. Os instrumentos gerais do art. 4º estão organizados em grupos: instrumentos de planejamento, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, institutos ambientais.

O capítulo III (arts. 39 a 42 B), é dedicado inteiramente ao plano diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme Constituição Federal de 1988. Não obstante à importância dada a este instrumento legal pela CF/88, o Estatuto da Cidade trouxe outras regras importantes referentes ao plano diretor, que são: a sua abrangência; os Municípios que são obrigados a editar tal plano; as consequências para aqueles que não o elaborarem; as regras do processo de sua elaboração; o seu conteúdo mínimo e as formas de alteração do plano diretor. Porém, há ainda uma característica do plano diretor municipal bastante importante para este trabalho: “ele é o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos” (CÂMARA, 2014, p.330). Para a determinação dessa função social, o plano diretor vale-se da sua força impositiva, como assevera Nelson Saule Júnior:

“O plano diretor deve, obrigatoriamente, conter as normas disciplinadoras dos critérios e exigências fundamentais para a propriedade atender a sua função social, sendo essas normas constitucionalmente vinculantes para o setor privado. O plano diretor, como plano urbanístico, caracteriza-se como plano imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar”. (SAULE JÚNIOR, 2002, p.256)

Outra importante característica atribuída ao plano diretor municipal pelo Estatuto da Cidade é o fato deste plano ser pré-requisito para a implantação de alguns dos instrumentos urbanísticos previstos no segundo capítulo, sem o qual, estes instrumentos ficam

inutilizáveis pelos municípios.

O tema da gestão democrática da cidade é tratado no quarto capítulo (arts. 43 a 45), que dispõe os principais instrumentos a serem utilizados para a consecução do objetivo de incluir a participação popular nas discussões e decisões referentes ao funcionamento e desenvolvimento das cidades, enumerando instrumentos de participação (art. 43); tornando obrigatória a gestão orçamentária participativa (art. 44) e estendendo essa participação popular obrigatória para a gestão das regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas (art. 45).

O último capítulo (arts. 46 a 58) trata das “disposições gerais”, onde são dispostas considerações sobre: consórcio imobiliário, diferenciação de tributos em função do interesse social, concessão de direito real de uso de imóveis públicos, casos de improbidade administrativa do prefeito relacionados aos dispositivos do Estatuto da Cidade, e outros temas.

Não resta dúvida de que o advento do Estatuto da Cidade representa um marco na legislação urbana infraconstitucional no Brasil. O leque de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários trazidos por esta lei dota o poder público de novas possibilidades de atuação na questão urbana. Entretanto, é perceptível que a aplicação efetiva das diretrizes do Estatuto da Cidade fica sob responsabilidade do poder municipal através da fiscalização da sociedade.

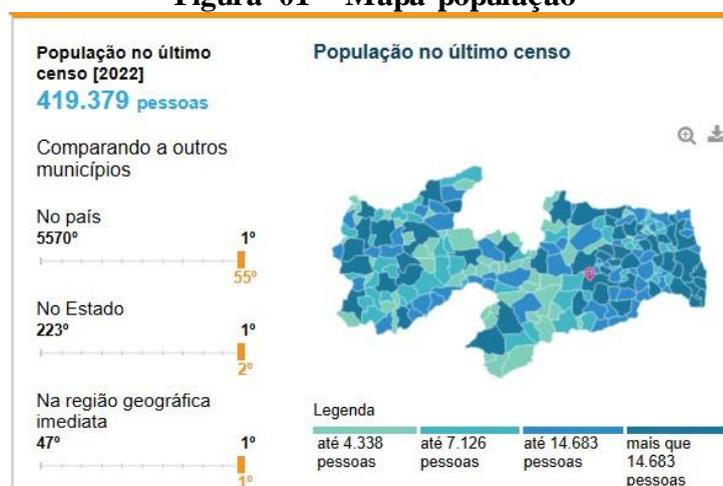
Continuando a trajetória de avanços na legislação urbana no Brasil, tem-se, a partir do Estatuto da Cidade, a edição de várias novas leis relacionadas ao urbano nos anos seguintes, como por exemplo: a Resolução nº 34/2005, do Conselho das Cidades, que emite orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor; Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e outras.

A partir de agora, o foco será Campina Grande, que teve, em 1996, a aprovação do seu Plano Diretor, com revisão em 2006. É sobre esse plano que se deterá, com o intuito de investigar como o princípio da função social da propriedade se insere nesta lei e o que foi feito para a sua aplicação na realidade do município.

### 3.4 Desenvolvimento urbanístico de campina grande

O município de Campina Grande situa-se no Planalto da Borborema, agreste do Estado da Paraíba – Brasil, a uma altura de aproximadamente de 550 metros acima do nível do mar e no ponto de latitude 7°13'11" sul e de longitude 35°52'31" oeste. De acordo com os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui 419.379 habitantes [2022], densidade demográfica de 708,82hab/km² [2022] e área territorial de 591,658km² [2022].

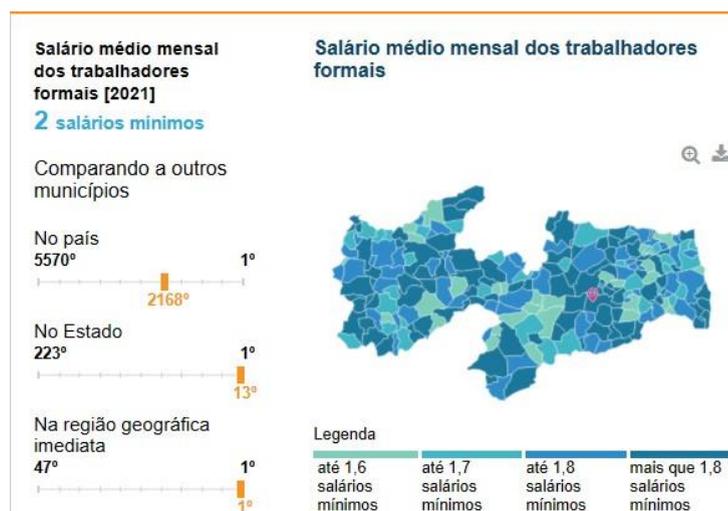
**Figura 01 – Mapa população**



Fonte: (IBGE, 2022)

Ao falarmos de renda, em consonância com o IBGE (2021), o salário médio mensal era de 2 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 28.1%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 39.5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 220 de 223 dentre as cidades do estado e na posição 2810 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2021)

**Figura 02 – Mapa renda**



Fonte: (IBGE, 2021)

Desde os seus primórdios o crescimento urbano de Campina Grande já era evidente. Em 11 de outubro de 1864, conforme lei Provincial nº 137, Campina Grande tornou-se cidade-estado e apesar de todo o desenvolvimento comercial, o aspecto urbano não se alterou nos 30 anos seguintes. Em março de 1904, a mobilidade urbana começou a ganhar destaque com a chegada dos primeiros carros e ônibus. (PENA, 2015).

Em 1907, teve início a expansão da linha férrea do Recife ligando a capital do estado vizinho a Campina Grande, auxiliando a cidade no comércio e no escoamento do algodão, produto que se tornou a base da economia campina no início do século XX. Entre 1930 e 1945 foi um período próspero no âmbito sociocultural e urbano, graças à influência europeia vinda da capital Pernambuco. Com a reestruturação das áreas urbanas e inclusão dos sistemas de abastecimento de água e esgoto, a população quadruplicou em aproximadamente treze anos (MELO, 2014).

Para Fernandes (2011), até a década de 1960, Campina Grande aproximava-se da posição de cidade mais importante do estado, pois nesse período despontava como um importante polo comercial, industrial e tecnológico, não só no estado. No que diz respeito à expansão urbana, a cidade foi reconhecida entre 1960 e 1980 como a capital regional do trabalho e do desenvolvimento.

É importante destacar que, para preencher as lacunas da legislação federal quanto ao parcelamento do solo urbano, foi instituída A Lei nº Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que contemplou a ordem urbanística e direcionou-a à satisfação do interesse social, tornando-a questão de ordem pública. A lei de Parcelamento é um marco importante no início da legislação

urbanística brasileira e continua sendo uma das normas mais importantes do setor atualmente, tendo sofrido diversas alterações ao longo dos anos.

Na década de 70 foi instituído em Campina Grande o PPICG (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campina Grande) e foram implantados nessa mesma época dois programas federais de desenvolvimento urbano: O CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) e o PNCCPM (Programa Nacional para Capitais e Cidades de Porte Médio), que tiveram destaque no desenvolvimento urbano e habitação, com a criação de vias arteriais ligando pontos que seguiram as coordenadas geográficas principalmente do centro às demais regiões.

Nesse contexto, após uma década sem relevantes marcos urbanísticos, em 8 de janeiro de 1996, foi instituído o PDCG (Plano Diretor de Campina Grande) através da Lei Municipal nº 3.236, um importante instrumento na política de desenvolvimento e expansão do município, tendo como finalidades principais ordenar suas funções socioespaciais e dividir o território em rural e urbano, sendo este último subdividido em quatro subzonas.

“Pensar em um Direito Urbanístico significa pensar na função do Direito de dotar o Poder Público de novos instrumentos jurídicos, no respeito ao princípio da legalidade, para disciplinar e ordenar a realidade em benefício do interesse social, ou seja, atuar através do Direito no espaço e realidade urbanos, dotando o Poder Público de mecanismos de atuação e gestão da cidade, visando sua sustentabilidade e uma melhor condição de vida, moradia, infraestrutura, para os seus habitantes, e, ao mesmo tempo, criar canais de participação e gestão democrática no que concerne às questões urbanas.” (DORNERLAS, 2011, p.4).

Por fim, após a criação do Estatuto da Cidade no dia 10 de julho de 2001, houve a necessidade de rever o plano diretor de Campina Grande. Com isso, em 09 de outubro de 2006, foi instituída a Lei Complementar nº 003 no intuito de promover a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande.

### **3.5 A função social da propriedade no plano diretor de Campina Grande**

A Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006 promoveu a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande no intuito de efetivar e adaptar-se aos princípios e diretrizes urbanísticas que foram dispostas em 2001 através da criação do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade trouxe autonomia aos municípios ao prever que o plano diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, seria

de responsabilidade dos municípios, sendo tal plano, o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos.

Inicialmente, no capítulo I, a LC n° 003/2006 irá tratar sobre os princípios fundamentais da gestão urbana.

Art. 5º A gestão urbana do Município de Campina Grande observará os seguintes princípios fundamentais:

- I- – função social da cidade;
- II- – função social da propriedade urbana e rural;
- III- III – sustentabilidade;
- IV – gestão democrática. (PDCG, 2006)

Assim, extrai-se do texto legal que a função social da propriedade urbana e rural deve ser um dos princípios norteadores de todo o processo de gestão urbana do município, assegurando o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, respeitadas as diretrizes previstas na legislação urbanística, tendo como exemplo a habitação, especialmente de interesse social que está disposto no artigo 7º da lei supra.

O capítulo II da lei irá tratar dos objetivos gerais da gestão urbana, sendo um deles a promoção e garantia do direito à moradia digna, incluindo o direito à regularização fundiária, através de programas e instrumentos adequados às populações de baixa renda previsto no artigo 10º.

No capítulo III, iremos observar as diretrizes gerais da gestão urbana dispostas no artigo 11º da referida lei, onde destaca-se o inciso I.

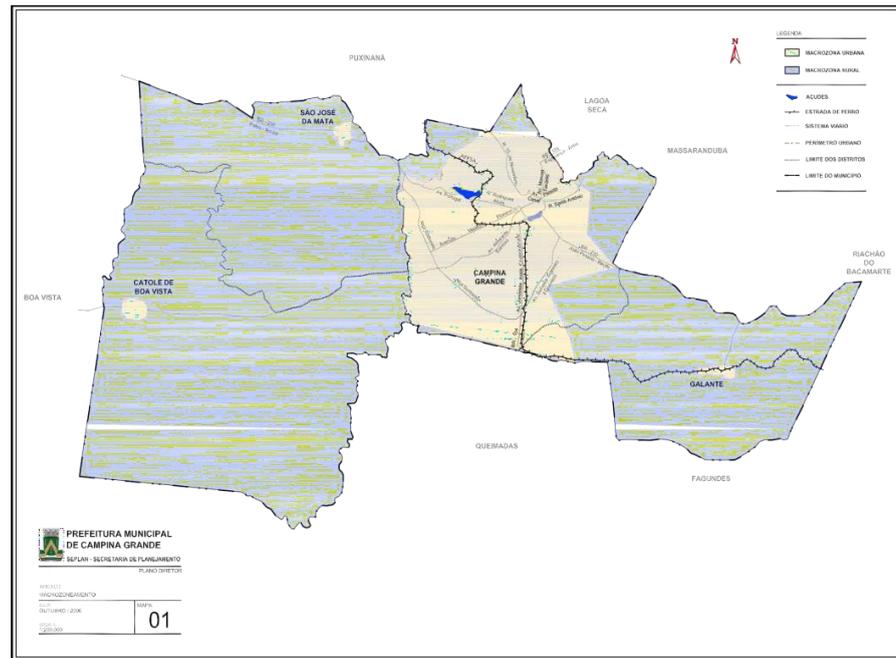
Art. 11. A gestão urbana do Município de Campina Grande observará as seguintes diretrizes:

- I – **a promoção de condições de habitabilidade por meio do acesso de toda a população à terra urbanizada, à moradia adequada** e ao saneamento ambiental, e garantia de acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos com equidade e de forma integrada. (PDCG, 2006, GRIFO NOSSO)

Como visto, o plano diretor do município traz como diretriz das políticas de gestão urbana a promoção de condições que possam garantir moradia adequada à toda a população.

Posteriormente, no aspecto referente ao ordenamento do uso do solo, a lei irá dividir o território de Campina Grande em duas Macrozonas complementares, em que uma seria a Macrozona Urbana e a outra seria a Macrozona Rural, estabelecendo-se diretrizes para a ocupação do solo nestas áreas.

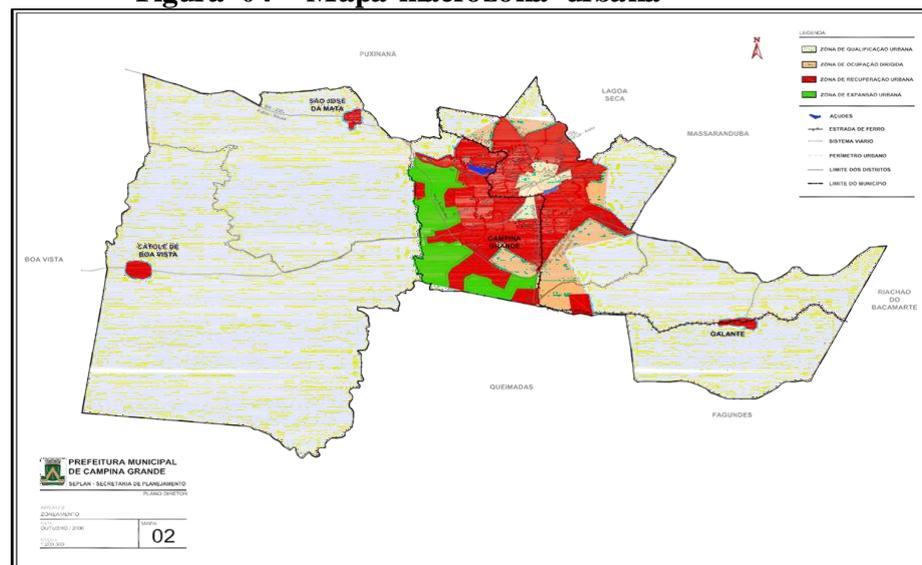
### **Figura 03 – Mapa macrozonas**



Fonte: (Plano Diretor de Campina Grande, 2006)

Destaca-se para fins de relevância desse estudo a Macrozona Urbana, que é aquela destinada fundamentalmente a atividades urbanas. Ela passa a compreender as Zonas de Qualificação Urbana, de Ocupação Dirigida, de Recuperação Urbana e de Expansão Urbana conforme disposições do artigo 13º.

**Figura 04 – Mapa macrozona urbana**



Fonte: (Plano Diretor de Campina Grande, 2006)

Destaca-se a Zona de Recuperação Urbana que, conforme disposições do artigo 18º, caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, possuindo carência de infra-

estrutura e equipamentos públicos e incidência de loteamentos irregulares e núcleos habitacionais de baixa renda. Seus objetivos são definidos no artigo 19º transcrito a seguir:

- Art. 19. São objetivos da Zona de Recuperação Urbana:
- I- complementar a infra-estrutura básica;
  - II- implantar equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer;
  - III- promover a urbanização e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de baixa renda;
  - IV- incentivar a construção de novas habitações de interesse social;
  - V- conter a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis. (PDCG, 2006)

Nos artigos 34 e 35, a lei tratará das Zonas especiais que são áreas do Município que, por suas características especiais, possuem destinação específica e/ou exigem tratamento diferenciado na definição dos padrões de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo, compreendendo:

- I – as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- II – as Zonas Especiais de Preservação – ZEP;
- III – as Zonas Especiais de Interesse Urbanístico – ZEIU;
- IV – as Zonas Especiais de Desenvolvimento Industrial – ZEDI;
- V – as Zonas Especiais de Desenvolvimento Agropecuário – ZEDA;
- VI – as Zonas Especiais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – ZEDCT.

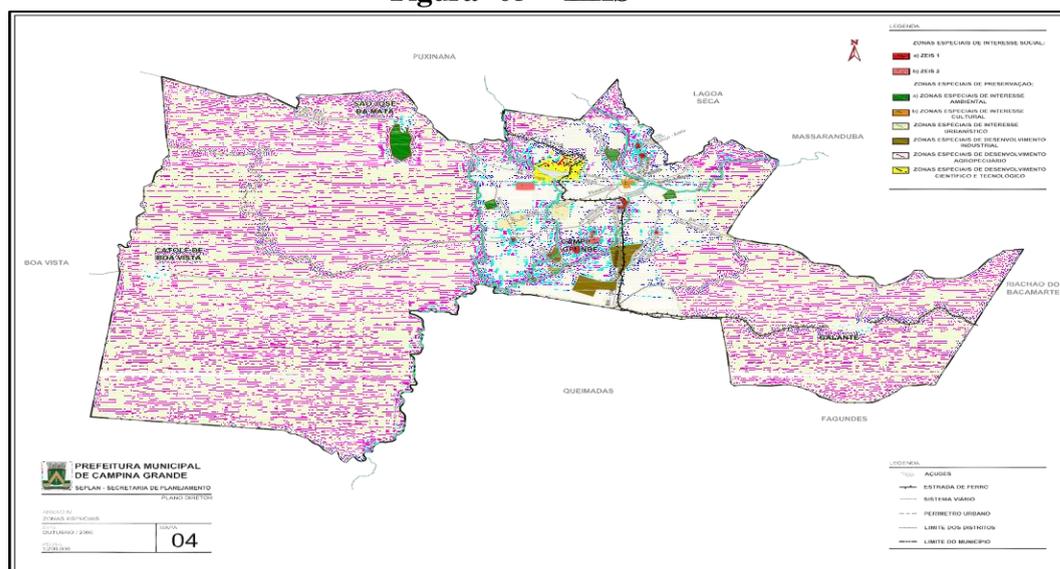
Para fins deste estudo, destaca-se as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. As ZEIS são áreas do território municipal que têm por objetivo assegurar à função social da cidade e da propriedade, sendo prioritariamente destinadas à regularização fundiária, à urbanização e à produção de habitação de interesse social, compreendendo:

I – as ZEIS 1: são áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos precários de população de baixa renda na Macrozona Urbana, podendo o Poder Público promover a regularização fundiária e urbanística, com implantação de equipamentos públicos, inclusive de recreação e lazer, comércio e serviços de caráter local; (PDCG, 2006)

II – as ZEIS 2: são áreas nas quais o solo urbano encontra-se não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizadas na Macrozona Urbana, consideradas pelo Poder Público como prioritárias para iniciativas atinentes à implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda. (PDCG, 2006)

Um ponto crucial que deve ser ressaltado é a disposição do artigo 39º em que atribui ao Poder Executivo a responsabilidade da elaboração de um plano de urbanização para as ZEIS, ou seja, o plano diretor por si só não é capaz de dispor sobre os mecanismos para garantia do direito à moradia nas Zonas Especiais de Interesse Social.

**Figura 05 – ZEIS**



Fonte: (Plano Diretor de Campina Grande, 2006)

No aspecto referente às políticas de habitação, o plano diretor do município opta pela priorização de programas habitacionais direcionados à população de baixa renda; o incentivo à participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social e a promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares;

Neste sentido, os artigos 97º e 98º do plano diretor dispõe sobre a Política Municipal de Habitação tem por objetivo universalizar o acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico-fundiária e de provisão. Em seu artigo 98º, a lei trata da criação de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social:

Art. 98. Constituem diretrizes da Política Municipal de Habitação:

- I – a garantia de moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- II – a priorização de programas habitacionais direcionados à população de baixa renda, de forma articulada entre as três esferas de Governo;
- III – a relocação da população assentada em áreas de risco;
- IV – a promoção do uso racional do espaço urbano e rural do Município, bem como o acesso da população à moradia digna, com disponibilidade de infraestrutura e equipamentos comunitários;

V – o incentivo à participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social;

VI – a coibição de ocupações em áreas de risco e *non aedificandi*, a partir de ação integrada dos setores municipais responsáveis pelo planejamento, controle urbano, defesa civil, obras e serviços urbanos e as redes de agentes comunitários de saúde e

ambientais;

VII – a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, conforme diretrizes fixadas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;

VIII – a promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares.

§ 1º O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social deverá prever:

I – a elaboração de um diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão;

II – a definição de indicadores e de parâmetros para avaliação permanente das necessidades, das ações e da qualidade das intervenções;

III – o estabelecimento de critérios, prioridades e metas de atendimento.

(PDCG, 2006)

Por fim, e não menos importante, o plano diretor atribui ao poder Executivo municipal a responsabilidade de revisão do Plano Diretor a cada dez anos, assim como, em seu artigo 39º, a criação, no prazo de até dezoito meses contados da data da publicação da Lei Complementar nº003, projetos de lei dispendo, dentre outros, da regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social.

Lamentavelmente, tais disposições não foram cumpridas pelo poder executivo municipal. Não há, até o presente momento de realização deste estudo, a nova revisão do plano diretor do município que deveria ter ocorrido no ano de 2016, assim como, não foi criada nenhuma lei que regulamente a regularização de edificações dentro das Zonas Especiais de Interesse Social, direcionando o processo de regularização urbanística no intuito de garantir o direito à moradia para a camada mais vulnerável da população.

#### **4 DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES: INVASÕES E LOTEAMENTOS ILEGAIS NO ÂMBITO DE CAMPINA GRANDE**

Como já reafirmado até aqui, a moradia é uma necessidade crucial para que todo ser humano possa ter uma vida digna e cumpre um papel essencial para o livre desenvolvimento da personalidade. Por outro lado, não ter uma “casa”, ser privado dessa expressão de sua personalidade e da possibilidade de seu desenvolvimento, seria a imagem da indigência e desenraizamento (FISCHER, 1992) – a expressão mais completa da ausência de dignidade humana.

Dito isto, as ocupações urbanas para fins de moradia têm origem na busca pelo atendimento a uma necessidade humana fundamental. Por essa razão, cabe nesse capítulo indagar qual seria a natureza jurídica de tais ocupações e quais os seus efeitos no âmbito jurídico constitucional.

De modo geral, as ocupações urbanas para fins de moradia manifestam-se na prática, individual ou coletivamente, com a tomada de posse de determinado imóvel abandonado pelo proprietário que o titulariza (FARIAS; ROSENVALD, 2015). Os ocupantes apropriam-se da posse do imóvel com a finalidade específica de moradia, ou seja, uma finalidade não econômica ou extrapatrimonial. Portanto, os ocupantes estariam no exercício do direito de moradia garantido constitucionalmente como direito social, e, no âmbito internacional, como direito humano.

Esse aspecto das ocupações é de suma importância para, desde já, diferenciar as ocupações para fins de moradia da imputação que corriqueiramente se faz às ocupações – tanto pela mídia em geral quanto pelo poder Judiciário –, de invasão ou esbulho de propriedade alheia, criminalizando as ocupações para fins de moradia. A invasão de propriedade alheia, ao contrário das ocupações, envolve o uso ilícito de força com o fim de esbulhar o proprietário ou possuidor, nos termos do artigo 161, §1º, inciso II, do Código Penal (BRASIL, 1940).

Já as ocupações, como afirmado, são um ato de posse em imóvel abandonado pelo proprietário, portanto, e apenas para argumentar, sequer haveria necessidade do uso de força e violência. Nesse caso, não há que se cogitar que a violação ao direito de propriedade fosse por si só um ato de violência, uma vez que, circunstâncias alheias à vontade dos ocupantes os impelem à ocupar.

Por outro lado, o que há em comum, tanto nas invasões quanto nas ocupações é a

eventual resistência por parte do proprietário do imóvel em questão. Quando há resistência, emerge conflito não apenas jurídico, mas social. Conforme assinalam Farias e Rosenvald (2015), ainda que em referência aos conflitos na área rural, mas que servem igualmente para as ocupações urbanas,

“(...)trata-se de situações em que o conflito é social e a ordem normativa processual torna-se insuficiente, pois, por trás do litígio, há uma tensão entre direitos fundamentais existenciais (acesso à moradia e ao trabalho) e patrimoniais (valor econômico do bem para o proprietário)”. (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 76)

É válido mencionar que as ocupações irregulares podem ser em áreas públicas ou privadas, através de ocupações individuais, loteamentos clandestinos ou loteamentos ilegais. As ocupações individuais são famílias que ocupam determinada área de forma ilegal para fins de moradia, já os loteamentos clandestinos e/ou ilegais decorrem do desdobro da ocupação em glebas ou lotes maiores.

É válido diferenciar que, os loteamentos clandestinos são aqueles que não foram aprovados pelo Poder Público. Como bem ressalta João Lopes Guimarães Junior (1999),

“Outra tendência direta do déficit habitacional é a proliferação de loteamentos clandestinos. As glebas da periferia das grandes cidades foram e ainda são parceladas sem nenhum controle do Poder Judiciário e sem a observação das normas editadas para fixar parâmetros urbanísticos (vias de circulação, áreas livres, declividade do solo, etc.) e garantias registrárias. Particularmente, deve ser apontado o desrespeito à Lei Federal n. 6.766/79. Nesses casos, muitas vezes não há invasão. O que ocorre é a ocupação desordenada de lotes, numa escala tal que bairros inteiros são formados sem respeito a qualquer critério racional de planejamento urbanístico”. (GUIMARÃES JUNIOR, 1999, op. cit., p. 108-109)

Nesse sentido, Edésio Fernandes (2011), afirma que:

“[...] dentre outras formas de ilegalidade urbana, a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos irregulares é uma das consequências mais fundamentais dos processos conjuntos de exclusão social e segregação especial que têm caracterizado o crescimento urbano do país. Ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros tem tido nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia” (FERNANDES, 2001, p. 193).

Por sua vez, loteamentos irregulares são aqueles que, apesar de aprovados pelos órgãos públicos, não foram registrados ou devidamente executados, tal como ocorre, por exemplo, quando não são observados os requisitos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

Há também, constantemente, casos de venda de posse, podendo ou não existir

propriedade registrada, bem como de parte ideal de propriedade de lote. Parte das famílias que ocupam irregularmente áreas sem função social, são alvo da venda irregular de áreas particulares ou públicas, por valores irrisórios e sem nenhum documento de propriedade legal. Na maior parte dos casos, principalmente na município alvo de estudo, as famílias acreditam possuir a posse e a propriedade do imóvel por possuírem escrituras particulares de compra e venda que não possuem validade jurídica, porém, por serem leigas, desconhecem os trâmites de transferência de propriedade.

Tais circunstâncias, implicam o crescimento desordenado dos municípios, com aglomerações humanas em áreas degradadas, principalmente nas periferias. A população, como destaca Cynthia Thomé (2017),

“[...] necessita de moradia, mas não tem condições de arcar com o alto custo de uma moradia digna. Busca, então, satisfazer a necessidade de acordo com suas condições individuais, ocupando áreas destituídas de interesse econômico, muitas vezes ambientalmente frágeis e sem qualquer infraestrutura. Essa forma de ocupação não proporciona ao morador acesso a saúde, educação e lazer, além de dificultar sobremaneira o acesso ao trabalho em razão da distância a ser necessariamente percorrida. Tais condições prejudicam a qualidade do ser humano e de nossa sociedade”. (THOMÉ, 2017, P.65)

Desse modo, na prática, as ocupações urbanas, principalmente quando ocorre resistência por parte do proprietário, produzem um conflito social, que, por sua vez, traz à tona a colisão entre dois direitos protegidos constitucionalmente – o direito de propriedade versus o direito à moradia. Em outras palavras, o conflito entre uma situação de fato, a posse com fins de moradia, e uma situação de direito, a propriedade do imóvel. Surge, então, a questão sobre qual dos dois direitos deve prevalecer a tutela estatal.

Tradicionalmente, tal questão não suscitaria qualquer dúvida de que o direito de propriedade deve prevalecer, independentemente do caso concreto, levando em conta o caráter de direito subjetivo absoluto que permeava a noção de propriedade, como exposto no capítulo anterior. Nesse sentido, prevaleceria a ideia de que o direito de propriedade tem precedência sobre a simples posse dos ocupantes, ainda que revestida de função social, em função do exercício do direito à moradia.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sobre a questão processual e material envolvida, conforme afirmam Farias e Rosenvald (2015, p.74) “...o proprietário, titular do direito real oponível *erga omnes*, [estaria] munido de duas pretensões: ou ajuizará uma ação reivindicatória, direcionada à defesa imediata da propriedade com base na demonstração do título, ou optará pela via possessória – apontada mediamente à defesa da propriedade, por intermédio de sua sentinela avançada que seria a posse –, pleiteando a liminar de reintegração, amparada na tese da consumação do esbulho. Nos dois casos, as pretensões serão em regra consideradas procedentes, na medida em que a simples exibição do registro (na reivindicatória) e a produção de prova quanto à perda da posse (na reintegratória) são os requisitos legais para o êxito de tais demandas”.

Contudo, as ocupações urbanas não se reduzem à posse. Trata-se de posse qualificada pela finalidade de ordem existencial, a moradia. Portanto, cumpriria uma função social revestida de proteção constitucional, além de apoiar-se no princípio da dignidade humana.

Desse modo, eventual conflito entre os ocupantes e o proprietário deve ser enquadrado em uma leitura dos direitos constitucionais envolvidos, e não meramente do âmbito do direito civil e processual civil. A posse dos ocupantes, em função do exercício do direito à moradia, reveste-se de proteção constitucional. A posse, no caso, torna-se um fato social indissociável de uma função social própria e autônoma (a moradia) em relação ao direito subjetivo de propriedade. A apropriação social realizada de forma consciente pelos ocupantes com a finalidade de moradia, em última análise, não apenas atende ao interesse individual de cada ocupante, mas, igualmente, ao interesse da coletividade, pois confere uma função social ao bem em disputa – realizando o direito fundamental à moradia (FARIAS; ROSENVALD, 2015).

Ademais, as ocupações têm por objeto imóveis abandonados, que portanto, não atendem à sua necessária função social – nesse sentido, o direito de propriedade no caso encontra-se destituído de um elemento essencial a lhe socorrer a tutela estatal. Não se trata aqui de pressupor que todos os imóveis ocupados descumprem necessariamente a função social. Entretanto, constatado o descumprimento em função do abandono, obviamente deve prevalecer o direito à moradia. Nesse sentido, argumentam Farias e Rosenvald (2015):

“No conflito entre a propriedade – de caráter patrimonial e de ordem privada – e o direito de acesso à moradia e à subsistência, de caráter extrapatrimonial e de ordem pública, prevalecerá este último, caso sobejem evidente o abandono da coisa e a carência de legitimação do seu titular pela ausência de destinação social do bem, posto irrecusáveis os pressupostos assinalados nos arts. 1º, III, 3º, III e IV, 5º e 6º da Lei Maior”. (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 74).

Diante do exposto, as ocupações para fins de moradia de imóveis abandonados, portanto, destituídos de função social, revelam-se tanto um poder de fato sobre a coisa – a posse com função social – quanto um direito, o direito fundamental e humano à moradia – em última instância, o direito a uma vida digna.

Segundo Lelis (2016), as ocupações urbanas constituem, ao mesmo tempo, a luta e a efetivação do direito:

“(…) Elas rompem com a ordem territorial estabelecida, instituindo-se como ato e como sujeito, que só é sujeito-no-espaco como sujeito-espaco. Essa constituição

litigiosa do direito como prática social se apresenta como uma poética política do território, algo que fende a ordem existente e constrói um outro mundo. Entendidas dessa forma, as ocupações têm sua dimensão política – no sentido de Jacques Rancière (2005) – dada pelo fato de se constituírem como presença sensível no mundo, o que só é possível pela ruptura e reconfiguração do mundo compartilhado”. (LELIS, 2016, p. 429).

Desse modo, o ato de ocupar permite que as pessoas envolvidas assumam a posição de sujeitos de direito – condição que lhes foi historicamente negada, social e economicamente. Além do mais, seguindo o argumento de Milagres (2009), de que o direito à moradia é vinculado ao direito de personalidade, enquanto tal, inevitável será a busca por sua expressão – a busca pela efetivação desse direito não seria outra coisa senão a expressão da personalidade no mundo, a moldar e reconfigurar o espaço urbano.

#### **4.1 Penalidades administrativas e judiciais para ocupações urbanas no âmbito do município de Campina Grande**

As penalidades administrativas e judiciais para ocupações urbanas irregulares podem variar de acordo com a legislação de cada estado e do município. Em Campina Grande, temos como legislação reguladora da realização de obras no município a lei 5410/13 que é o Código de Obras Municipal.

O Código de Obras do município trata da regulamentação da execução de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do município de Campina Grande. Na divisão de secretaria, tal responsabilidade fica a cargo da Secretaria de Obras (SECOB) que possui um órgão responsável pela demanda de fiscalização que é o Departamento de Normas e Regulamentações – DNR.

A DNR é responsável pela emissão dos alvarás de construção, de habite-se, de licenças de demolição e demais documentos de licenciamento de obras previstos na lei 5410/13. Além disso, é o órgão responsável por fiscalizar e aplicar as medidas administrativas por parte do município referente à realização de obras ilegais.

O capítulo X da lei 5410/13 dispõe sobre as penalidades administrativas que o município pode aplicar no caso de construções irregulares, especialmente as ocupações urbanas que são alvo deste estudo. Essas penalidades são aplicadas pelos fiscais de obras da DNR, dividindo-se em:

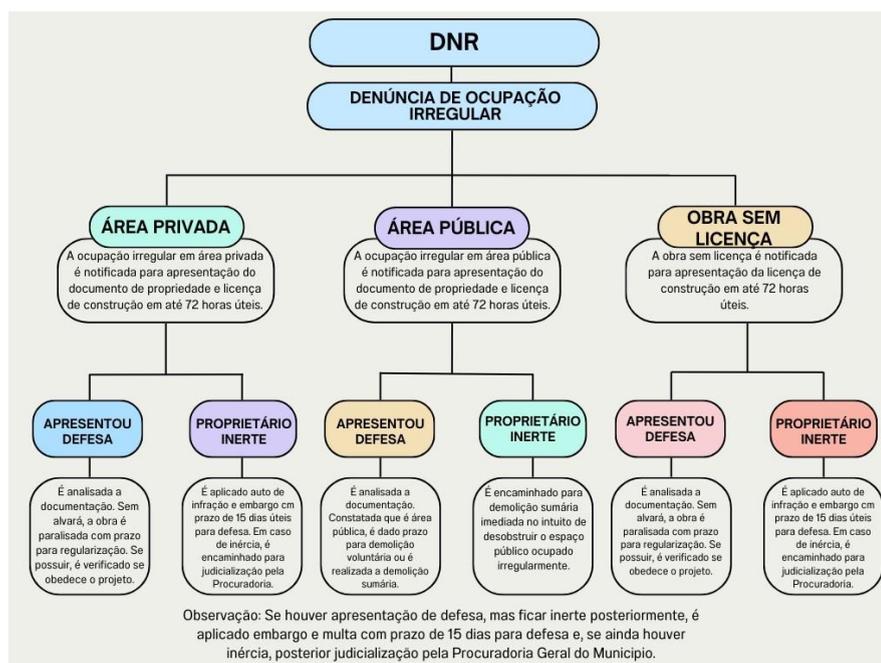
- I- Demolição: Em casos graves de ocupação irregular, as autoridades podem ordenar a demolição das construções ilegais. Isso é mais comum no caso de ocupações irregulares em área pública visto que a lei 5410/13 autoriza o

processo de demolição sumária através do poder de polícia administrativo, não sendo necessário emissão de autorização judicial;

- II- **Multa e embargo:** Os fiscais de obras podem impor autos de infração e/ou embargo aos ocupantes ou proprietários de áreas ocupadas irregularmente. Essas multas podem ser aplicadas para dissuadir a ocupação ilegal e/ou para financiar a regularização fundiária e a infraestrutura.
- III- **Notificações:** As notificações antecedem os autos de embargo e/ou infrações. Os fiscais podem emitir notificações para que os ocupantes ou proprietários regularizem a situação, cessem as atividades ilegais e desocupem as áreas ocupadas irregularmente. O não cumprimento dessas intimações pode levar ao embargo e/ou multa e ações judiciais.
- IV- **Interdições:** Em casos em que as ocupações representam riscos à segurança ou ao meio ambiente, as autoridades podem emitir embargos ou ordens de interdição, proibindo a continuidade das atividades na área ocupada.

Atualmente, o fluxo administrativo da DNR para aplicação de penalidades referente às ocupações urbanas irregulares funciona da seguinte forma:

**Figura 06 – Fluxograma penalidades administrativas – DNR**



Conforme dados da DNR, entre 2021 até 2023 foram emitidos 213 embargos, sendo mais de 30% por ocupação irregular em área pública<sup>3</sup>. Em síntese, as ocupações irregulares são embargada e/ou multadas com prazo de defesa de até 15 dias úteis, em que, no caso de inércia pelo proprietário, é realizado a judicialização pela Procuradoria Geral do Município. No caso de ocupações irregulares em área pública, casos frequentes, a DNR encaminha diretamente para demolição sumária com base no poder de polícia administrativo, no intuito de reintegrar de forma rápida e eficaz a posse da área que está sendo ocupada.

Esse processo de demolição sumária é realizado pela equipe da Secretaria do Meio Ambiente (SESUMA). Entretanto, a secretaria supra não possui equipamento específicos para efetuar o procesos de demolição, ou seja, o município só consegue realizar demolições de pequenas obras, ainda em construção, haja vista possuir apenas:

- I- Um trator
- II- Mão de obra humana

Dando continuidade, as ocupações irregulares que não podem ser demolidas são alvo de processo judicial para reintegração de posse através Procuradoria Geral do Município. A partir daqui, será analisado como ocorre o trâmite no âmbito judicial pelo município e, para isso, foram analisados 7 processos judiciais de reintegração de posse descritos individualmente a seguir.

<b>Processo: 0807041-85.2023.8.15.0001</b>
Tramitação: 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: INVASORES DAS MARGENS DO CANAL DE BODOCONGÓ (REU)

O Processo foi aberto referente à edificação de vários barracos, casas e edificações sem o devido Alvará de Licença para Construção e em uma área pública e de domínio municipal, nas Ruas Travessas Beira Rio I e II, quadra “AI”, do loteamento Dinamérica III, ambas no bairro de Bodocongó, Campina Grande-PB.

Consoante Ofício n.º 100/19<sup>a</sup> - Referente ao Inquérito Civil nº 003.2018.004317, oriundo do Ministério Público da Paraíba, que tratava de esgotamento sanitário escoando a

---

<sup>3</sup> Dados internos do Departamento de Normas e Regulamentações – PMCG elaborados pelo autora.

céu aberto prejudicando os moradores e poluindo o meio ambiente, o terreno em questão (destinado a área verde) é público e estaria ocupado por famílias, prejudicando o que ficou acordado no termo de audiência do Inquérito Civil supracitado, que foi o comprometimento do Município no sentido de vistoriar a área e observar a possibilidade de fazer o prolongamento das ruas Elizio Nepomuceno interligando a rua Isolda Barros Torquato, para urbanização com conseqüente instalação de rede de esgotamento sanitário.

O processo não teve apresentação de defesa do polo passivo, sendo apenas deferido pedido liminar no sentido de proceder com a imediata concessão da reintegração de posse, expedindo-se o mandado competente para tal (IMISSÃO DE POSSE), a fim de que a área pública fosse desocupada.

Após a decisão, nenhuma providência foi tomada pelo município para demolição das ocupações irregulares que encontram-se habitadas desde 2013 e o status atual do processo é conclusos para despacho.

<b>Processo: 0812373-38.2020.8.15.0001</b>
Tramitação: 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: INVASORES DAS MARGENS DO CANAL DO CRUZEIRO (REU) EDVAN LUCAS DE MELO (REU) STEFFANY KAROLAYNE FERREIRA DE SOUZA (REU)

O Processo foi aberto referente às ocupações irregulares MARGENS DO CANAL DO CRUZEIRO, na Rua Francisco Tito e na Rua Deputado Aloysio Pereira Lima, mediante a edificação a instalação de barracas de diversos materiais, todas para exploração de atividade residencial, sem o devido Alvará de Licença para Construção e em área pública.

Consoante Laudo Circunstanciado em anexo, datado de 20/07/2020, os demandados ocuparam ilegalmente (mediante a instalação de barracas) área pública municipal que seria destinada a equipamento comunitário e a implantação de unidades habitacionais de interesse social (Loteamento Geogilvan Martins).

Foi deferido pedido liminar no sentido de proceder com a imediata concessão da reintegração de posse, expedindo-se o mandado competente para tal (IMISSÃO DE POSSE), autorizando a utilização de força policial, caso seja necessário para desocupação.

Foi apresentada contestação, onde foi alegado que tratava-se da Ocupação “Luiz Gomes”, nomeada assim por seus ocupantes em homenagem a um dos primeiros que lá

chegou. A área ocupada já possuiria mais de 150 (cento e cinquenta) famílias instaladas em barracos de lona e alvenaria, totalizando cerca de 500 (quinhentas) pessoas que ali vivem desde 2017. Foi salientado que as famílias ocupantes não têm renda fixa, onde muitos tem que escolher se comeria ou pagaria aluguel, o que motivou a ocupação de área urbana sem violência.

O processo foi suspenso em razão de decisão proferida na ADPF 828, no STF, da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, que se refere à suspensão de reintegrações de posse enquanto durar a pandemia, ou pelo prazo mínimo de seis meses. Atualmente, o status do processo é concluso para decisão e nenhuma providência foi tomada pelo município para demolição das ocupações irregulares.

**Figura 07 – Ocupações irregulares – Margens do Canal Cruzeiro**



Fonte: (Processo público 0812373-38.2020.8.15.0001)

**Figura 08 – Ocupações irregulares – Margens do Canal Cruzeiro**



Fonte: (Processo público 0812373-38.2020.8.15.0001)

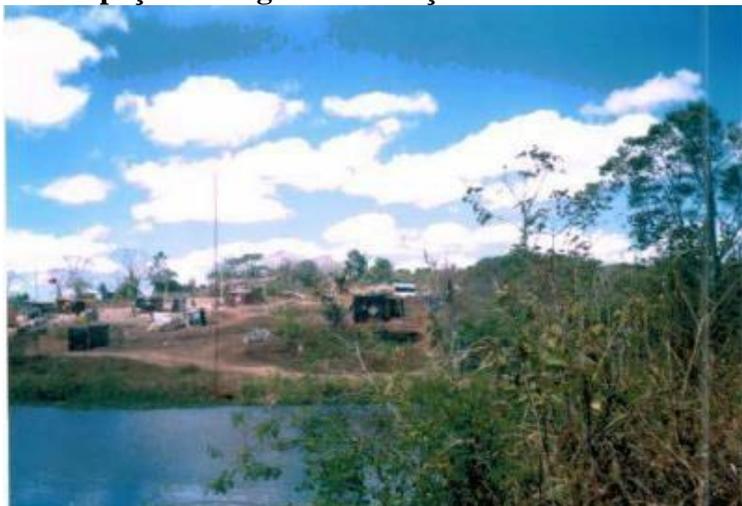
<b>Processo: 0806335-10.2020.8.15.0001</b>
Tramitação: 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: INVASORES DO AÇUDE PÚBLICO - DISTRITO DE S J DA MATA (REU)

O processo foi aberto contra as famílias que ocuparam irregularmente O ENTORNO DO “AÇUDE DO ESTADO”, NO DISTRITO DE SÃO JOSÉ DA MATA, mediante edificação de vários barracos, casas e edificações sem o devido Alvará de Licença para Construção e em uma área pública e de domínio municipal (arredores do Açude do Estado), na Rua Maria Hungria da Costa, no Distrito de São José da Mata.

Conforme Relatório da SESUMA, datado de 21/02/2017, os demandados, de forma ilegal, ocuparam a área pública em comento e construíram várias casas, de diversos modos, como alvenaria, taipa, barro, madeira, etc., sem os devidos Alvarás de Licença para Construção e ocupando uma área de domínio municipal. O Município teria tomado as devidas providências a fim de que a referida ilegalidade fosse sanada, porém, foi ajuizada ação por não ter ocorrido a desocupação da área pública invadida.

O processo foi extinto do processo sem resolução de mérito visto que, no ingresso da ação foi constatado ausência de documentos indispensáveis ao julgamento do mérito. O Município foi intimado para sanar os vícios na petição inicial, mas decorreu o prazo e foi configurado inércia.

**Figura 09 – Ocupações irregulares – Açude do Distrito de S J Da Mata**



Fonte: (Processo público 0806335-10.2020.8.15.0001)

**Figura 10 – Ocupações irregulares – Açude do Distrito de S J Da Mata**



**Fonte: (Processo público 0806335-10.2020.8.15.0001)**

<b>Processo: 0821668-36.2019.8.15.0001</b>
Tramitação: 1ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: JOSÉ DA SILVA e OUTROS - OCUPANTES IRREGULARES DA FAIXA DE DOMÍNIO DAS LINHAS DE TRANSMISSÃO DA CHESF - AV PLÍNIO LEMOS - BAIRRO: MALVINAS (REU)

O Processo foi aberto contra as famílias que ocuparam irregularmente A FAIXA DE DOMÍNIO PÚBLICO DAS LINHAS DE TRANSMISSÃO DA CHESF – NA EXTENSÃO DA

AVENIDA PLÍNIO LEMOS - MALVINAS, mediante edificação de vários imóveis em alvenaria para fins residenciais, sem o devido Alvará de Licença para Construção e em uma área pública (inciso III do Art. 4º da Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979), na Faixa de Domínio Público das linhas de transmissão da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), na extensão da Avenida Plínio Lemos, no Bairro das Malvinas.

Conforme Embargo Administrativo nº. 1805, datado de 14/08/2019, os demandados construíram ilegalmente vários imóveis em alvenaria para fins residenciais, sem o devido Alvará de Licença para Construção e em área de Domínio Público da CHESF.

O processo foi extinto do processo sem resolução de mérito visto que, no ingresso da ação foi constatado ausência de documentos indispensáveis ao julgamento do mérito. O Município foi intimado para sanar os vícios na petição inicial, mas decorreu o prazo e foi configurado inércia.

**Figura 11 – Ocupações irregulares – faixa de domínio da CHESF**



Fonte: (Processo público 0821668-36.2019.8.15.0001)

<b>Processo: 0821581-80.2019.8.15.0001</b>
Tramitação: 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: "lapidar" e outros - invasores das margens da via férrea na av vinte e sete de julho (reu)

O processo foi aberto contra “LAPIDAR” e OUTROS – INVASORES DAS MARGENS DA VIA FÉRREA NA AVENIDA VINTE E SETE DE JULHO, conforme Embargo

Administrativo nº. 1803, datado de 02/08/19, os demandados construíram ilegalmente vários imóveis em alvenaria, estruturas metálicas, barracas e demais materiais utilizados, todos para exploração de atividade comercial, sem o devido Alvará de Licença para Construção e em um área pública (inciso III do Art. 4º da Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979), na Via Férrea à margens da avenida vinte e sete de julho, no bairro do pedregal.

O processo foi extinto do processo sem resolução de mérito visto que, no ingresso

da ação foi constatado ausência de documentos indispensáveis ao julgamento do mérito. O Município foi intimado para sanar os vícios na petição inicial, mas decorreu o prazo e foi configurado inércia.

**Figura 12 – Ocupações irregulares – Via Férrea**



Fonte: (Processo público 0821581-80.2019.8.15.0001)

<b>Processo: 0830540-40.2019.8.15.0001</b>
Tramitação: 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: CAVALCANTE PAIS E FILHOS (REU) LUCIANO (REU) BARRACA JN (REU) ARY's LANCHES (REU) PROPRIETÁRIO DO CALDO DE CANA (REU) PROPRIETÁRIO DE "LANCHONETE PONTO CHIQUE" (REU) PROPRIETÁRIO DE "BORRACHARIA SÃO JORGE" (REU) OSMAR (BORRACHARIA) (REU) PROPRIETÁRIO DA "BARRACA SÃO JOSÉ" (REU) PROPRIETÁRIO DA "AUTO ELÉTRICA AMIGÃO" (REU) PROPRIETÁRIO DA "BORRACHARIA MARANHÃO PNEUS" (REU) "DONA NILDA" (REU) NIELSON "LANCHONETE VIDA NOVA" (REU) "IVAN LANCHES" (REU) "STEPHANY LANCHES" (REU) FERNANDO (BAR DO TURISTA) (REU)

O processo foi aberto contra os proprietários das ocupações irregulares sobre O CANTEIRO CENTRAL DA AVENIDA ASSIS CHATEAUBRIAND, EM FRENTE À

ALPARGATAS. Conforme notificações datadas de 07/11/2017, os demandados edificaram estabelecimentos comerciais (barracas) de forma irregular e sem os devidos Alvarás de Licença para Construção e Alvarás de Funcionamento e sobre uma área pública (canteiro central de avenida), na Avenida Assis Chateaubriand, CEP: 58411-450, em frente à empresa São Paulo Alpargatas S.A., Bairro Distrito Industrial. O Município teria tomado as devidas providências a fim de que a referida ilegalidade fosse sanada, todavia, a área não foi desocupada.

A ocupação data de 2017 e o processo foi arquivado definitivamente por falta de recurso da parte autora.

<b>Processo: 0019427-39.2012.8.15.0011</b>
Tramitação: 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande
Assuntos: Reintegração de Posse
Polo ativo: MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE (AUTOR)
Polo passivo: INVASORES DAS UNIDADES HABITACIONAIS LOT PEDRO GONDIM (REU) MARIA APARECIDA BELEM DE JESUS (REU) JOSEFA DUARTE DE ANDRADE (REU) JOSELMA DE ALMEIDA SILVA (REU) VANESSA DOS SANTOS ARAUJO (REU) GISELE MENDES DA SILVA (REU) RAYNNE STEFFANE SABINO DE ARAUJO (REU) MARILEIDE GOMES MORAIS (REU) RAIANY RENALLY (REU) PALOMA DUARTE A MENDONÇA (REU) EDILMA ARNAUD DA SILVA (REU) ERINEIDE CAVALCANTE DOS SANTOS (REU) FERNANDA PINTO DE ARAGAO QUINTINO (REU) EDILEUSA ROSA DO NASCIMENTO (REU) MONALIZA PINTO LEONCIO (REU) MARIA APARECIDA RAMOS DOS SANTOS (REU) ROSALIA PEREIRA CAVALCANTE (REU) MARIA DAS GRACAS SILVA DE SOUZA (REU) EDLANE BARBOSA FERNANDES (REU) JOCELIO DA SILVA (REU) ERINALVA RODRIGUES DOS SANTOS (REU) LAISE SUELY GONCALVES DE ARAUJO (REU) EDILEUMA DANTAS DOS SANTOS (REU) KELIANE BENTO DE FARIAS (REU) ANGELA MARIA DA SILVA ARRUDA (REU) MARIA DAMIANA DA CONCEIÇÃO (REU) MERCIA POLIANA NASCIMENTO DA SILVA (REU) JOELMA PEREIRA DA SILVA (REU) LUCIANA CELIA DO NASCIMENTO (REU) ADRIANA GOMES ARAUJO (REU) SERGIO GOMES DA SILVA (REU) LUCIANA GOMES DE SOUSA (REU) AUGUSTINHA NOGUEIRA DE SOUSA (REU) ILMA MARIA BATISTA DA SILVA (REU) DEBORAH RODRIGUES PEREIRA (REU) ALINE ARAUJO BARBOSA (REU) TEREZA MARIA DA CONCEIÇÃO (REU) MARIA JOSE DOS SANTOS (REU) LUCIA MARIA DANTAS (REU) SELMA MARIA BARRETO DA SILVA (REU) MARIA DO SOCORRO DA SILVA SOUSA (REU) ADAO DA SILVA PEREIRA (REU)

O processo foi aberto em desfavor de mais de 300 famílias que ocuparam as unidades habitacionais construídas no loteamento Pedro Gondim em razão do projeo de urbanização dos bairros das cidades e da Catingueira os quais não puderam ser identificados.

No ano de 2006, foi dado início à execução do projeto de urbanização dos bairros nas cidades e da Catingueira. Após erguer as construções que teria por objetivo realocar

famílias que vivem em casas precárias na região e em zona de alto risco, houve ocupação irregular das edificações.

Posteriormente, após extensão do processo por anos, o município requereu a extinção do processo considerando que, decidiu iniciar o processo de regulação fundiária do local, transformando os demandados em beneficiários do novo programa de regularização fundiária do Município.

**Figura 13 – Ocupações irregulares – Loteamento Pedro Gondim**



Fonte: (Processo público 0019427-39.2012.8.15.0011)

Após finda análise, extrai-se algumas considerações cruciais para este estudo. Inicialmente, os processos judiciais de reintegração de posse tramitam com o intuito de expedição de ordem judicial para reaver a propriedade pública, não havendo nenhuma ação processual no intuito de tentar regularizar as ocupações. Todavia, vale ressaltar que, após expedição da liminar de reintegração de posse, a desocupação deve ocorrer através da Município com uso da força policial e acionamento dos demais órgãos necessários, ou seja,

na prática a reintegração não está ocorrendo.

A maior parte dos processos de reintegrações envolve grandes ocupações e habitadas. Para que ocorra a manutenção da reintegração da posse pelo município é preciso retirar os ocupadores da área pública, entretanto, não existe nenhum plano de realocação dessas famílias. Ou seja, antes de realizar uma demolição sumária ou o processo de reintegração da posse de área pública, é necessário que o poder judiciário considere a necessidade de criação um plano de realocação dessas famílias por parte do município.

Além dos fatos expostos que impedem a retirada das ocupações irregulares, é crucial ressaltar a ineficiência do plano diretor do município. Este seria o momento de análise para utilização das disposições de um plano nacional de habitação, assim como, de análise das ZEIS, pois as ocupações que podem estar em Zona Especial deveriam possuir um plano de regularização próprio no intuito de garantir o direito social à moradia pela população, deixando claro a ineficiência das atuais medidas administrativas e judiciais adotadas pelo município de Campina Grande para prevenir, reaver ou regularizar áreas públicas ocupadas irregularmente.

#### **4.2 Aplicação do REURB-S como solução para os limites administrativos frente às ocupações irregulares em Campina Grande**

Nas ocupações irregulares, locais de conflito com o controle urbanístico oficial, a população assentada sofre com as carências tanto no acesso a serviços públicos essenciais quanto a equipamentos urbanos básicos. Apesar disso, conforme Rolnik (2006), assentamentos ilegais ainda são o principal modelo de territorialização das famílias de baixa renda e se multiplicam em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, sendo desprovidas de infraestrutura adequada, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade.

Diante disso, em 2019 o STJ firmou entendimento<sup>4</sup> que a faculdade conferida aos municípios para regularização de loteamentos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo da licença, conforme previsto no art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano<sup>5</sup>, deveria ser interpretado como um dever, em harmonia com a incumbência conferida à Administração Pública Municipal de

---

<sup>4</sup> RECURSO ESPECIAL Nº 1.164.893 - SE (2009/0211816-7).

<sup>5</sup> Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

garantir os padrões de desenvolvimento urbano e resguardar a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Nessa linha, convém recordar que a competência constitucional em promover a política urbana e implementar a urbanização, seja a primária ou secundária, ficou a cargo dos Municípios, pois estão incluídas entre os assuntos de interesse local (DA SILVA, 2012).

A fim de enfrentar o problema dos loteamentos clandestinos e irregulares, bem como promover a legitimação fundiária de inúmeros núcleos urbanos não regularizados, a Medida Provisória n. 759/16 foi convertida em 11 de julho de 2017 na Lei n. 13.465/17. Essa lei instituiu a REURB e revogou na íntegra de o Capítulo III da Lei n. 11.997/2009, o qual tratava da regularização fundiária urbana.

Apesar de aplicada à regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos, a Lei n. 13.465/17 deu ênfase aos núcleos urbanos situados em áreas urbanas. Diante disso, foram catalogados como objetivos da lei a prestação de serviços públicos aos núcleos urbanos informais não regularizados, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, e a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo<sup>6</sup>.

Em termos operacionais, segundo as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, a REURB consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes<sup>7</sup>. Para tanto, são considerados núcleos urbanos informais os assentamentos rurais com área inferior à fração mínima de parcelamento permitida, sejam recentes ou já consolidados<sup>8</sup>, os conjuntos habitacionais edificadas por empreendedores públicos ou privados,<sup>9</sup> e o condomínio urbano simples<sup>11</sup>.

Para sua efetivação, duas são as modalidades de REURB: a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), dirigida à população de baixa renda assim declarada pelo Poder Executivo Municipal, e a regularização de interesse específico (REURB-E), voltada aos demais casos<sup>10</sup>. Há ainda uma terceira modalidade prevista na lei, a REURB inominada, que visa a regularizar as glebas parceladas antes de 19 de dezembro de 1979, ou seja,

---

<sup>6</sup> Art. 10, I, III e IX da Lei n. 13.465/17

<sup>7</sup> Art. 9º da Lei n. 13.465/17

<sup>8</sup> Art. 11 da Lei n. 13.465/17

<sup>9</sup> Art. 59 da Lei n. 13.465/17

<sup>10</sup> Art. 61 da Lei n. 13.465/17

anteriores à vigência da Lei de Parcelamento do Solo<sup>11</sup>. Em qualquer das modalidades estão legitimados para solicitar a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além dos beneficiários diretos, individual ou coletivamente, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, bem como a Defensoria Pública e o Ministério Público<sup>12</sup>.

Em relação aos entes federados, embora todos sejam legitimados para solicitar a REURB, os municípios são os verdadeiros protagonistas do processo tendo em vista seu papel no planejamento e na gestão urbana. Para a execução, o Município poderá se valer de institutos jurídicos como a legitimação fundiária e a posse, a usucapião, a desapropriação, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação do imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda<sup>13</sup>.

Além disso, a fim de ampliar os mecanismos de regularização fundiária, a REURB permite aos municípios dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como outros parâmetros urbanísticos e edílios<sup>14</sup>. Na mesma direção, a lei alterou o tratamento conferido à legitimação da posse urbana e à usucapião extrajudicial dela decorrente, ao mesmo tempo em que criou outros institutos no campo do direito privado, tais como a legitimação fundiária, o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o direito real de laje (TARTUCE, 2018). Amparado por tais instrumentos, delegou-se à Administração Municipal analisar e aprovar os projetos específicos para regularização fundiária urbana<sup>15</sup> por meio do levantamento das características da ocupação e da área ocupada, a definição dos parâmetros urbanísticos- ambientais aplicáveis, e a identificação, quando for o caso, dos lotes, das vias de circulação e das áreas destinadas a uso público<sup>16</sup>. Entretanto, deve ser considerada a vedação dada pela lei de regularização de núcleos urbanos sem projetos aprovados para tal finalidade<sup>17</sup>, bem a necessidade de realocação dos ocupantes

---

<sup>11</sup> Art. 13 da Lei n. 13.467/17

<sup>12</sup> Art. 69 da Lei n. 13.465/17

<sup>13</sup> Art. 14 da Lei n. 13.465/17

<sup>14</sup> Art. 15 da Lei n. 13.465/17

<sup>15</sup> Art. 11, §1º, da Lei n. 13.465/17

<sup>16</sup> Art. 35 da Lei n. 13.465/17

<sup>17</sup> Art. 11, parágrafo único, da Lei n. 13.465/17

estabelecidos em áreas de risco ou perigosas<sup>18</sup>.

Em outro sentido, a lei delegou aos municípios classificar a modalidade de REURB a ser executada e a emissão da certidão de regularização fundiária (CRF)<sup>19</sup>. Tal certidão é o ato administrativo da regularização, no qual deve constar o nome do núcleo urbano regularizado, a localização, a modalidade de regularização, as responsabilidades das obras e serviços, a indicação de cada unidade regularizada e a listagem com nomes dos ocupantes adquirentes da respectiva unidade<sup>20</sup>, devendo posteriormente ser levado ao cartório competente para o respectivo registro<sup>21</sup>.

Quanto à dotação da infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais aos núcleos urbanos regularizados, a lei prevê que na REURB-S cabe ao Poder Público arcar com sua implantação e manutenção<sup>22</sup>. Por outro lado, na REURB-E, o ônus poderá recair sobre os responsáveis pelo parcelamento ou sobre os beneficiários do programa, que deverão assinar termo de compromisso com as autoridades como condição para sua aprovação<sup>23</sup>. De todo modo, os responsáveis pela formação dos núcleos urbanos informais, quer sejam proprietários de terreno, loteadores ou incorporadores, não estão eximidos das responsabilidades administrativa, civil ou criminal decorrentes do empreendimento a que deram causa<sup>24</sup>.

Neste sentido, em a lei nº 6.518 foi sancionada em 08 de fevereiro de 2017 instituindo o Programa Municipal de Regularização Fundiária em Campina Grande, com complemento pela lei nº 6.771 de 14 de dezembro de 2017.

Destaca-se o artigo 1º da lei supra que define quais são as áreas que podem ser objeto do programa municipal de regularização fundiária:

Artigo 1º: Fica instituído, no âmbito do Município de Campina grande, o Programa Municipal de Regularização Fundiária, nos termos e condições definidos nessa lei.

§1º São consideradas zonas passíveis de Regularização Fundiária: I- Condomínios construídos pelo Município de Campina Grande;

II- Lotes urbanizados destinados a programas habitacionais;

III- Bairros tradicionais instalados sem processo de regularização;

IV- Nos assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária;

---

<sup>18</sup> Art. 12 da Lei n. 13.465/17

<sup>19</sup> Art. 39, §2º, da Lei n. 13.465/17

<sup>20</sup> Art. 30 da Lei n. 13.465/17

<sup>21</sup> Art. 41 da Lei n. 13.465/17

<sup>22</sup> Art. 42 da Lei n. 13.465/17

<sup>23</sup> Art. 37 da Lei n. 13.465/17

<sup>24</sup> Art. 38 da Lei n. 13.465/17

V- Nos assentamentos habitacionais de população de baixa renda, construídos por entidades de caráter social.<sup>25</sup> (PMRF, 2017)

No artigo 2º, a lei traz as condições que devem ser atendidas pelos ocupantes para tornarem-se beneficiários do programa:

Art. 2º O Programa de Regularização Fundiária instituída por esta Lei destina-se a regularizar, exclusivamente, ocupações de imóveis públicos que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- I – que a posse tenha se originado de forma mansa, pacífica e sem oposição, em tempo ininterrupto igual ou superior a 05 (cinco) anos, anteriores à vigência desta Lei, com finalidade de moradia, comprovada através de início de prova material;
- II – que a área total do terreno ocupado pelo beneficiário seja igual ou inferior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados);
- III - que o imóvel se destine exclusivamente para moradia da família beneficiária;
- IV – que a renda familiar do beneficiário não seja superior a 05 (cinco) salários mínimos;
- V – que a área ocupada seja declarada de interesse social pelo Município;
- VI – que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel residencial no Município.<sup>26</sup> (PMRF, 2017)

Com isso, a lei atribuiu a responsabilidade do programa à SEPLAN<sup>27</sup>, onde foi criado o programa de regularização fundiária “Casa Legal”. O programa é uma ação na qual a prefeitura realiza a regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente. O cadastramento pode ser feito pelo site do município ou pelo aplicativo disponível no Google Store, para celulares Android e IOS e já ultrapassa mais de 7000 cadastros.<sup>28</sup>

Atualmente, o programa está regularizando Áreas de Intervenção do PAC-UAP, sendo elas<sup>29</sup>:

- I- Projeto Linha férrea do Araxá – 392 famílias
- II- Projeto Sonho Meu (Pedregal) – 197 famílias
- III- ZEIS Novo Cruzeiro – 115 famílias
- IV- Projeto Habitacional da UCES – 100 famílias
- V- Projeto de Urbanização da Invasão Novo Horizonte – 62 famílias
- VI- Projeto de Urbanização do Loteamento Pedro Gondim – 367 famílias

<sup>25</sup> Art. 1º da lei nº 6.771/2017.

<sup>26</sup> Art. 2º da lei nº 6.518/2017.

<sup>27</sup> Art. 3º O Programa Municipal de Regularização Fundiária será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento, a qual terá por atribuições:

I – Promover ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos imóveis, com definição dos limites exatos das áreas, para fins de regularização e registro das ocupações determinadas nesta Lei;

II – Organizar e manter um sistema unificado de informações sobre os bens de que trata esta Lei [...]

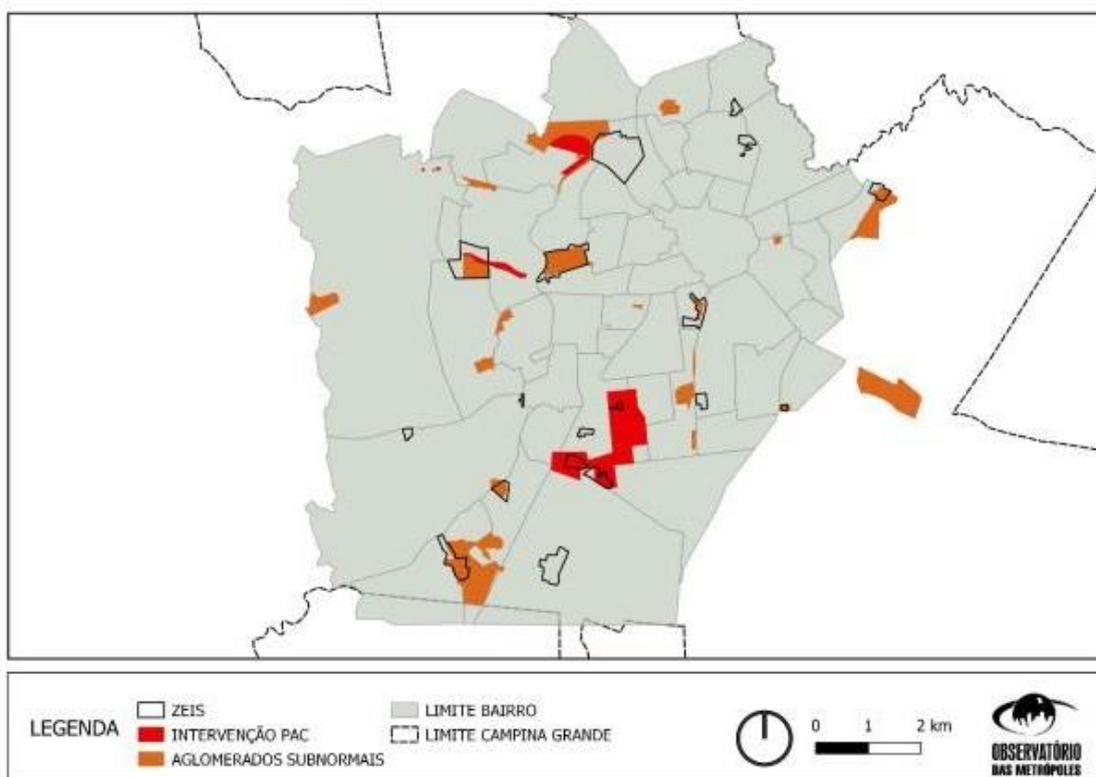
<sup>30</sup> Dados internos da Secretaria de Planejamento de Campina Grande-PB

<sup>28</sup> Dados internos da Secretaria de Planejamento de Campina Grande-PB

<sup>29</sup> Dados internos da Secretaria de Planejamento de Campina Grande-PB

VII- Projeto de Urbanização da Invasão São Januário – 88 famílias

**Figura 14 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande**



Fonte: (Observatório das Metrópoles )

Para tanto, cabe ao Município garantir a regularização das ocupações irregulares em consonância com a legislação do município, realizando as obras necessárias e dispondo dos serviços essenciais a fim de garantir o bem-estar da população, assim como, a manutenção dos direitos sociais básicos previstos na Carta Magna Constitucional. Para isso, o projeto de Regularização fundiária deve ser amplamente divulgado, assim como, mostra-se uma medida alternativa eficaz para regulamentar as ocupações irregulares do município, garantindo assim, o direito social à moradia dos grupos sociais mais vulneráveis.

#### **4.3 A aplicação resolução n° 10 do CNDH como solução dos limites judiciais frente às ocupações irregulares em Campina Grande**

As situações de vulnerabilidade social das pessoas que moram nas ocupações irregulares em Campina Grande são caracterizadas pela falta completa de condições mínimas de habitabilidade e pela constante insegurança na posse desses coletivos, isto é, ameaçadas de despejo, que levam à conclusão de que a dignidade humana dessas pessoas está relegada

a um segundo plano. O direito à propriedade já não é mais um direito absoluto e superior aos demais direitos. É dever do Estado garantir a proteção da propriedade, sem esquecer de garantir também a efetividade do direito à moradia digna, em defesa da dignidade da pessoa humana (MÜLLER, 2014).

No ordenamento internacional de direitos humanos, os despejos são considerados grave violação aos direitos humanos, conforme dispõem as orientações das Nações Unidas especialmente no seu Comentário Geral nº 7 (Art. 3), do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que os definem como “a remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem permitir-lhes seu acesso a elas.”

Isso é o que diz a ONU na Resolução nº 2004/2841 do seu Conselho de Direitos Humanos:

[a] prática de despejos forçados é [considerada] contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada.

A ONU reforça ainda esse entendimento no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que no seu parágrafo 16 prevê que:

[o]s despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis.

É possível verificar que, pelas normas internacionais de direitos humanos, é inconcebível a prática dos despejos, sobretudo quando esses despejos são realizados pelo próprio Estado. E mais quando esse mesmo Estado gera com sua decisão mais violações aos direitos humanos, especialmente quando se trata de milhares de famílias de pessoas sem teto nas cidades.

É de extrema importância o estabelecimento de uma alternativa aos despejos e que garanta os direitos humanos tem sido uma demanda de muito tempo das organizações da sociedade civil e movimentos populares que vivem cotidianamente o problema das remoções e da falta de moradia. Durante a pandemia, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH a Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018 que dispõe

“sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.”

No seu artigo 1º, § 1º, a Resolução condena as práticas de despejos nos seguintes termos: “Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.” Já no seu artigo 7º, estabelece uma série de medidas que o juiz deverá observar no caso de apreciação de uma ação judicial que implique em ameaça de despejo:

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa-fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;

II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;

III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;

IV - Designar audiência para que o autor justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia; V - Verificar se o autor da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;

VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;

VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades;

VIII - Realizar inspeção judicial tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional nos termos do artigo 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município onde se situe a área objeto do litígio, devendo estes aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que

dispõem os artigos 378 e 380 do CPC.

Nesse sentido, o papel do Poder Judiciário se revela fundamental na salvaguarda dos direitos humanos das populações vulneráveis que demandam proteção do Estado. Por isso, retomo a atenção para os limites administrativos e judiciais referente às ocupações irregulares no âmbito de Campina Grande, onde se verifica que, há, de um lado, o Poder Judiciário atuando na prestação jurisdicional ao proprietário, que demanda a retomada do seu imóvel ocupado, enquanto, de outro lado, o mesmo Poder Judiciário busca garantir também a possibilidade de mediação do conflito entre as partes e com participação de outros atores, como o Poder Executivo local.

Diante disso, assume especial relevância a necessidade de colocar em prática a Resolução nº10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que trata de soluções garantidoras dos direitos humanos em conflitos fundiários urbanos e rurais e que mostra-se como uma solução alternativa eficaz para a lide judicial entre o direito à moradia e o direito à propriedade. A mediação de conflitos pode ser uma dessas alternativas aos despejos, uma vez que:

[a] mediação é um instrumento que, se utilizado corretamente, constitui um meio eficiente para a solução de conflitos fundiários, já que confere o poder emancipador para os cidadãos em situação de conflito, além de ser uma ferramenta que auxilia na promoção da democracia, sendo uma alternativa válida para promover o debate, empoderando devidamente as partes envolvidas como sujeitos ativos de seus direitos. Além disso, por se tratar de um método não adversarial, afasta-se da lógica do “ganha-perde”, tradicional do Judiciário, o que configura a mediação como um meio mais eficiente e resolução de conflitos.” (BRASIL, 2013, p. 110).

Não se trata, portanto, de escassez de leis, mas de sua aplicação prática. O Brasil possui uma das legislações contemporâneas mais avançadas em termos de direito à cidade, especialmente se tomarmos como referência o Estatuto da Cidade. No âmbito municipal, Campina Grande dispõe de instrumentos democráticos para efetivação do direito à moradia através da prevenção e regularização de ocupações irregulares, entretanto, ainda não houve dimensão prática das intervenções propostas nas legislações municipais. Assim, constitui-se uma política de segregação na população onde os direitos básicos que são pressupostos do princípio da dignidade da pessoa humana não estão sendo garantidos à todos.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme mencionado alhures, o objetivo central da pesquisa foi analisar a (in)eficiência das medidas administrativas e judiciais adotadas no município de Campina Grande para regularização das ocupações irregulares, observando a (in)eficácia do plano diretor do município quanto à criação de políticas habitacionais de regularização dos núcleos informais.

Atendendo aos objetivos específicos estabelecidos, foi apresentado o percurso histórico da construção do direito à moradia, assim como, do direito à propriedade. Nesse ponto, percebeu-se que houve inclusão tanto do direito à moradia, quanto do direito de propriedade no rol dos direitos fundamentais da legislação pátria vigente. Verificou-se uma forte vinculação entre a propriedade e o direito à moradia, muito embora elas não necessitem coexistir em relação a uma mesma pessoa. Além disso, ficou claro que o direito à moradia, assim como o direito à propriedade, não são direitos absolutos. Considerando a natureza de norma programática do direito, haverá sempre a necessidade de se ponderar a eventual existência de um direito público subjetivo a uma moradia digna com os limites orçamentários e o princípio da separação dos poderes. Em outros casos, revelar-se-á imprescindível o exame de outros interesses juridicamente tutelados invocáveis no caso concreto – como o direito de propriedade – em que seu reconhecimento (e proteção) pode ser incompatível com a tutela da moradia.

Ato contínuo, foram analisadas as diretrizes do estatuto da cidade e a (in) eficiência do plano diretor do município de Campina Grande quanto à criação de políticas habitacionais de regularização dos núcleos informais frente às diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade. Verificou-se que, o advento do Estatuto da Cidade representou um grande marco na legislação urbana infraconstitucional no Brasil. O leque de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários trazidos por esta lei dota o poder público de novas possibilidades de atuação na questão urbana. Entretanto, ficou perceptível que a aplicação efetiva das diretrizes do Estatuto da Cidade ficou sob responsabilidade do poder municipal, considerando que, o plano diretor é o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos e a criação de tal instrumento é de responsabilidade do município através da fiscalização da sociedade.

Por conseguinte, ao analisar especificamente o Plano Diretor do município de Campina Grande-PB, com o intuito de investigar como o princípio da função social da propriedade se insere nesta lei, foi verificado que as diretrizes urbanísticas do Estatuto da

Cidade foram utilizadas para construção do plano, porém, não foram efetivadas na prática. Além disso, o plano diretor atual deve ser revisado a cada dez anos, em que a nova revisão deveria ser em 2016, porém, não ocorreu, dificultando a aplicabilidade e efetividade das políticas habitacionais e de urbanização, no intuito de garantir o direito à moradia para a camada mais vulnerável da população.

Neste diapasão, no intuito de responder ao problema inicial que originou este estudo, é fato que as atuais medidas administrativas e judiciais adotadas pelo município de Campina Grande para prevenir, reaver ou regularizar áreas públicas ocupadas irregularmente não são eficazes. Ou, seja, não há efetividade na prática, visto que, as áreas não estão sendo desocupadas, nem regularizadas pelo poder municipal, assim como, não possui aplicabilidade das disposições do Plano Diretor Municipal que pleiteia princípios e diretrizes urbanas em busca da garantia do direito à moradia através da promoção da regularização fundiária e urbanística, com implantação de políticas públicas habitacionais eficazes.

Mediante exposto, conclui-se que o REURB-S se apresenta como uma alternativa eficaz para solucionar os limites administrativos do município frente às ocupações irregulares. Diante da ineficiência da aplicabilidade das políticas habitacionais dispostas no plano diretor municipal de Campina Grande-PB, a regularização fundiária urbana disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 se apresenta como o instrumento adequado para a reorganização da área degradada, a inclusão social dos seus ocupantes, que não só poderão ter sua moradia legalizada, como uma melhoria na qualidade de vida.

Não obstante, foi verificado que a resolução nº 10 do CNDH apresenta-se como uma alternativa eficaz para solucionar os limites judiciais do município frente às ocupações irregulares. O papel do Poder Judiciário se revela fundamental na salvaguarda dos direitos humanos das populações vulneráveis que demandam proteção do Estado. Por isso, o Poder Judiciário deve garantir a possibilidade de mediação do conflito entre as partes que buscam solucionar lide ente direito à moradia x direito à propriedade, colocando em prática a Resolução nº10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Com essas conclusões, vale acentuar que a hipótese adotada para essa pesquisa foi corroborada, pois ficou demonstrado que, ocorre morosidade nos processos judiciais, assim como, há baixa resolutividade das medidas administrativas referente aos casos de ocupações irregulares em Campina Grande-PB, pois tais medidas não possuem aplicabilidade e efetividade para prevenção e regularização dos núcleos informais existentes no município conforme disposições do Plano Diretor Municipal.

## REFERENCIAS

ALBUQUERQUE, D. S.; GÜNTHER, I. A. **Onde em nós a casa mora? Os ambientes residenciais nas relações pessoa ambiente.** In: Psicologia ambiental em contextos urbanos. 1. ed. – Florianópolis: Edições do bosque/CFH/UFSC, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em: 10 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Lei 6.766/79 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm).> Acesso em: 10 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 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. 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: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm) > Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 10, de 17 de outubro de 2018. Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessrioursuraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessrioursuraiseurbanos.pdf). Acesso em: 15 de outubro de 2023.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.323-343.

CAMPINA GRANDE. 1ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0821668-36.2019.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu José da Silva e outros - ocupantes irregulares da faixa de domínio das linhas de transmissão da CHESF - AV Plínio Lemos - bairro: Malvinas. disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/processo/consultaprocessos/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0830540-40.2019.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu: Cavalcante Pais e filhos e outros. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/processo/consultaprocesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0812373-38.2020.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu: Invasores das margens do canal do Cruzeiro. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 2ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0807041-85.2023.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu: Invasores das margens do canal de Bodocongó. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0019427-39.2012.8.15.0011. Autor: Município de Campina Grande. Réu: Invasores das unidades habitacionais Lot Pedro Gondim e outros. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/processo/consultaprocesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0821581-80.2019.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu: "Lapidar" e outros - invasores das margens da via férrea na AV Vinte e Sete de Julho. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/processo/consultaprocesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. 3ª Vara de Fazenda Pública de Campina Grande. Ação de Reintegração de Posse 0806335-10.2020.8.15.0001. Autor: Município de Campina Grande. Réu: Invasores do açude público – Distrito de S J da Mata. Disponível em <https://pje.tjpb.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/listView.seam>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Campina Grande – PB. 2013. **Código de Obras Municipal**. Disponível em: <[www.pmcg.org.br](http://www.pmcg.org.br)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Campina Grande – PB. 1996. **Plano Diretor Municipal**. Disponível em: <[www.pmcg.org.br](http://www.pmcg.org.br)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Campina Grande – PB. 2006. **Revisão do Plano Diretor Municipal**. Disponível em: <[https://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Plano\\_Diretor\\_2006.pdf](https://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Plano_Diretor_2006.pdf)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

COMPARATO, Fabio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DORNELAS, Henrique Lopes. 2011. **O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor Municipal**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <[www.revista.uniabeu.edu.br](http://www.revista.uniabeu.edu.br)> Acesso em: 15 de outubro de 2023.

FARIAS, C. F; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**, v. 5. 11. ed. rev., ampl. e

atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FISCHER, Gustave. **Psicologia social do ambiente**. São Paulo: Instituto Piaget, 1992.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à Luz do Estatuto da Cidade**. In: Temas de Direito Urbanístico. v. 3. São Paulo: CAOHURB; Ministério Público; Imprensa Oficial, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais: o grande desafio**. In: ROLNICK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. **Direito x Urbanismo**. In: Temas de Direito Urbanístico. v. 1. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial, 1999.

IBGE. **CIDADES**. 2022: Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/campina-grande/panorama>>. Acesso em: 03 de novembro de 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

LELIS, Natália. **Ocupações urbanas: a poética territorial da política**. Rev. Bras. Estud. Urbanos reg. (online), Recife, v.18, n.3, p. 428-444, set-dez, 2016.

MELO, Maurício. 2014. João Pessoa, PB. **Reforma urbana mudou o Centro na década de 1930**. Disponível em: [www.jornaldaparaiba.com.br/campina150](http://www.jornaldaparaiba.com.br/campina150). Acessado em 16 de outubro de 2023.

MILAGRES, M. O. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?** Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, UFMG. Belo Horizonte, 2009.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a constituição federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)> Acesso em: 10 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 4** de 1991. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/FactSheet21en.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 7** de 1997. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGeraI7DESC/view>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Relatório Final Direito à Cidade e Habitação. 2021. Disponível em: [https://www.lepur.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio\\_Final\\_Campina-Grande\\_UFPB.pdf](https://www.lepur.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio_Final_Campina-Grande_UFPB.pdf). Acesso em: 01 de novembro de 2023.

PENA, Rodolfo F. Alves. 2015. Recife, PE. **Urbanização no Nordeste**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/a-urbanizacao-nordeste.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n 12, p. 199- 210, fev. 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Do plano diretor**. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.255- 294.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito fundamental à moradia na Constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto brasileiro de direito público, n.20, dezembro, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Renata Gomes. **Aspectos das limitações ao direito à moradia**. Revista da Faculdade de direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2006.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. *Pensar*. Revista de Ciência Jurídica. 2018

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

THOMÉ, Cynthia. **(Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna**. Revista Cadernos Jurídicos, Direito Urbanístico. Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 18, n. 46, p. 65, jan./mar. 2017.

TEPEDINO, 2011 **Comentários ao Código Civil**: direito das coisas, n.14; coordenador Antônio Junqueira de Azevedo. São Paulo: Saraiva, 2011.