

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A NECESSÁRIA  
PONDERAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DO ENTE PÚBLICO SOBRE  
TERRAS DEVOLUTAS ESTADUAIS NA CAPITAL DO AMAZONAS E O DIREITO  
SOCIAL À MORADIA**

RODRIGO OLIVEIRA ACIOLI LINS

ORIENTADOR: PROF. DR. JULIANO RALO MONTEIRO

MANAUS

2024

RODRIGO OLIVEIRA ACIOLI LINS

**MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A NECESSÁRIA  
PONDERAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DO ENTE PÚBLICO SOBRE  
TERRAS DEVOLUTAS ESTADUAIS NA CAPITAL DO AMAZONAS E O DIREITO  
SOCIAL À MORADIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR-UFAM), como requisito para obtenção do título de Mestre na área de concentração Constitucionalismo e Direitos da Amazônia e na linha de pesquisa Institucionalidades Estatais e Pluralidades Sociojurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Ralo Monteiro

Coorientador: Prof. Dr. Rafael Cândido da Silva

MANAUS

2024

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

L759m Lins, Rodrigo Oliveira Acioli  
Mecanismos de Regularização Fundiária : A Necessária  
Ponderação do Direito de Propriedade do Ente Público sobre  
Terras Devolutas Estaduais na Capital do Amazonas e o Direito  
Social à Moradia / Rodrigo Oliveira Acioli Lins . 2024  
95 f.: 31 cm.

Orientador: Juliano Ralo Monteiro  
Coorientador: Rafael Cândido da Silva  
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do  
Amazonas.

1. ocupações irregulares. 2. terras devolutas. 3. direito civil-  
constitucional. 4. direito social à moradia. 5. função social da  
propriedade pública. I. Monteiro, Juliano Ralo. II. Universidade  
Federal do Amazonas III. Título

RODRIGO OLIVEIRA ACIOLI LINS

**MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A NECESSÁRIA  
PONDERAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DO ENTE PÚBLICO SOBRE  
TERRAS DEVOLUTAS ESTADUAIS NA CAPITAL DO AMAZONAS E O DIREITO  
SOCIAL À MORADIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR-UFAM), como requisito para obtenção do título de Mestre na área de concentração Constitucionalismo e Direitos da Amazônia e na linha de pesquisa Institucionalidades Estatais e Pluralidades Sociojurídicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Juliano Ralo Monteiro, Presidente

Universidade Federal do Amazonas – Orientador

---

Prof. Dr. Rafael Cândido da Silva

Universidade Federal do Amazonas – Coorientador

---

Prof. Dr. Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa

Universidade Federal do Amazonas – Membro Interno

---

Prof. Dr. Ricardo Tavares de Albuquerque

Universidade do Estado do Amazonas – UEA – Membro Externo

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça de me permitir cursar um programa de pós-graduação e trabalhar um tema que muito me apraz.

À Vanessa, minha querida esposa, que esteve presente nos meus conflitos e dilemas diários constantes sendo sempre alguém com quem eu podia contar para me ouvir sem julgar e me dar o suporte necessário para concluir esse programa de pós-graduação.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e pelo apoio em cada fase da minha vida, inclusive neste curso de pós-graduação, oportunidade em que me incentivaram a não desistir, mesmo em meio às dificuldades diárias de um mestrado.

Ao meu orientador, o qual tive o prazer ser orientando desde a época de graduação e termos esse reencontro acadêmico no mestrado. Certamente, sem a presença do Prof. Dr. Juliano Ralo Monteiro esse trabalho não teria sido possível.

A todos os professores, pelos ensinamentos e reflexões propostas durante esse período de pós-graduação, notadamente ao Prof. Dr. Carlos Alberto Moraes Ramos Filho que me doou livros para escrever essa dissertação.

Aos meus amigos Rafael Raposo da Câmara Auler, Roosevelt Jobim Filho e Rafael Cândido da Silva, com os quais pude aprender bastante sobre a prática forense. Inclusive, um agradecimento especial ao Rafael Cândido da Silva por ter sido meu co-orientador nessa pesquisa desenvolvida.

Aos meus amigos *Peregrinos*, que sempre me ouviam sobre o mestrado e me encorajavam a continuar.

Aos colegas mestrandos, companheiros de jornada, pelo suporte prestado por cada um na realização dessa caminhada, notadamente, preciso mencionar a Izabelly Sabriny Oliveira Nascimento, Josany Keise de Souza David, Veridiana Spínola Tonelli e Marta Teixeira de Sousa Moura, com as quais tive a honra de escrever e publicar alguns trabalhos decorrentes dessa vida acadêmica.

*“E disse-lhe Jesus: As raposas têm covis, e as aves do céu, ninhos, mas o Filho do homem não tem onde reclinar a cabeça”. (Lucas 9:58)*

## RESUMO

LINS, R. O. A. **Mecanismos de Regularização Fundiária: A Necessária Ponderação do Direito de Propriedade do Ente Público sobre Terras Devolutas Estaduais na Capital do Amazonas e o Direito Social à Moradia**. 95f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2024.

Ocupações irregulares em áreas urbanas costuma a ser um problema crônico no Brasil ante a forma em que a propriedade imobiliária nesse país foi concedida. Na Amazônia isso se torna algo mais forte e no Estado do Amazonas a questão se acentua. Quando se trata da capital do Amazonas, Manaus, a questão do déficit habitacional salta aos olhos, ante o aumento exponencial da população neste local. Em razão desse problema social, o Poder Público buscou a regularização fundiária como elemento para resolver esse problema social. Isso decorre da própria concepção de dignidade da pessoa humana, como fundamento da República. Esse conceito salta do texto constitucional e irradia para todos os ordenamentos jurídicos. Isso decorre da necessidade de aplicar o estatuto jurídico do patrimônio mínimo para que o direito social à moradia seja concedido como decorrência da própria dignidade humana. Aliado a isto, é preciso realizar uma reflexão sobre o próprio direito à cidade e as questões relativas ao direito urbanístico. Fazendo a interlocução entre o direito à cidade e o direito urbanístico, tem-se a reflexão sobre as políticas públicas aplicadas em favor do próprio direito social à moradia. Por fim, merece destaque o que é o direito social à moradia à luz do direito civil-constitucional. Isto é, há uma necessidade de se olhar o direito à moradia e o direito à propriedade do Ente Público à luz do direito civil-constitucional. Mostra-se como importante neste caso enxergar a (in)existência da função social da propriedade de terras devolutas e a colisão com o direito social à moradia. A grande problemática do trabalho é: qual a solução jurídica, considerando a consagração do direito social de moradia como direito fundamental, para a ocupação indevida de terras devolutas do Estado do Amazonas por pessoas de baixa renda para fins de moradia? O objetivo geral é descrever se, e em que medida, a regularização fundiária afigura-se como um direito dos particulares em face do Estado do Amazonas enquanto instrumento de promoção do direito social de moradia e da função social da propriedade, excepcionando a incidência do enunciado da Súmula n. 619 do Superior Tribunal de Justiça e, especificamente, apresentar os diversos tipos de regularização fundiária no Estado do Amazonas, descrever a relação entre o direito social à moradia e função social da propriedade pública e, por fim, analisar o aspecto existencial da regularização fundiária e a ponderação quanto ao direito de propriedade sobre terras devolutas, o direito social de moradia e a função social da propriedade. A pesquisa se deu de maneira bibliográfica no aspecto qualitativo e utilizou-se o método dialógico, dialético e fenomenológico para tanto. O resultado apresentado no trabalho é a prevalência do direito social à moradia de modo a ser um direito a regularização fundiária de terras devolutas em caso de ocupação com finalidade de moradia em áreas urbanas, em razão da função social da propriedade.

**Palavras-chave:** ocupações irregulares; terras devolutas; direito civil-constitucional; direito social à moradia; função social da propriedade pública.

## ABSTRACT

Irregular occupations in urban areas tend to be a chronic problem in Brazil due to the way in which real estate ownership in that country was granted. In the Amazon this becomes something stronger and in the State of Amazonas the issue is accentuated. When it comes to the capital of Amazonas, Manaus, the issue of housing deficit stands out, given the exponential increase in the population in this location. Due to this social problem, the Public Power sought land regularization as an element to solve this social problem. This arises from the very conception of human dignity, as the foundation of the Republic. This concept jumps out of the constitutional text and radiates to all legal systems. This arises from the need to apply the legal status of minimum assets so that the social right to housing is granted as a result of human dignity itself. In addition to this, it is necessary to reflect on the right to the city itself and issues relating to urban planning law. Making the dialogue between the right to the city and urban planning law, there is a reflection on the public policies applied in favor of the social right to housing itself. Finally, it is worth highlighting what the social right to housing is in light of civil-constitutional law. That is, there is a need to look at the right to housing and the right to property of the Public Entity in the light of civil-constitutional law. It is important in this case to see the (non)existence of the social function of the ownership of vacant land and the collision with the social right to housing. The main problem of the work is: what is the legal solution, considering the consecration of the social right to housing as a fundamental right, for the undue occupation of vacant land in the State of Amazonas by low-income people for housing purposes? The general objective is to describe whether, and to what extent, land regularization appears to be a right of individuals in the face of the State of Amazonas as an instrument for promoting the social right to housing and the social function of property, excluding the incidence of the statement of Summary no. 619 of the Superior Court of Justice and, specifically, present the different types of land regularization in the State of Amazonas, describe the relationship between the social right to housing and the social function of public property and, finally, analyze the existential aspect of land regularization and the consideration of the property right over vacant land, the social right to housing and the social function of property. The research was carried out in a bibliographical manner in the qualitative aspect and the dialogical, dialectical, and phenomenological method was used for this purpose. The result presented in the work is the prevalence of the social right to housing in order to be a right to land regularization of vacant land in the case of occupation for housing purposes in urban areas, due to the social function of the property.

**Keywords:** irregular occupations; vacant land; civil-constitutional law; social right to housing; social function of public property.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA .....</b>	<b>12</b>
1.1. Prolegômenos: Terras Estaduais, Ocupações Irregulares e os desafios do Estado do Amazonas.....	12
1.2. A dignidade da pessoa humana como fundamento da República: A exigência de se enxergar a partir da Constituição .....	15
1.3. A necessidade de ter onde repousar a cabeça: uma reflexão sobre o estatuto jurídico do patrimônio mínimo à luz dos direitos fundamentais.....	25
1.4. Por uma interlocução entre o Direito Social à Moradia e a Dignidade da Pessoa Humana.....	33
<b>2. DE QUANTA TERRA PRECISA O ESTADO? .....</b>	<b>41</b>
2.1. Notas introdutórias sobre o patrimônio imobiliário do ente público: das terras devolutas ao estado-membro como maior proprietário de terras.....	41
2.2. O direito à cidade: reflexões sobre o direito urbanístico e a efetivação do direito social à moradia.....	51
2.3. Para uma reflexão de Políticas Públicas em prol do Direito Social à Moradia .....	56
<b>3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO SOCIAL À MORADIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO CIVIL-CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>63</b>
3.1. Reflexões sobre o direito social à moradia à luz do direito civil-constitucional.....	63
3.2. Breves anotações sobre os tipos de regularizações fundiárias existentes: entre a regularização fundiária plena e as regularizações de ocupação.....	67
3.2.1. As Regularizações Fundiárias no âmbito do Estado do Amazonas.....	69
3.3. Uma reflexão sobre a necessidade da regularização fundiária: a aplicação do direito social à moradia em face da Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça .....	78
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

Um grande problema social que assola o Brasil, desde a sua fundação, é a questão fundiária. Terras sempre foram um problema no país. Questões como reforma agrária costumeiramente foram levantadas por todos os que se afiguram como contrários aos latifundiários. Desde as sesmarias o problema social de terra vem sendo destacada.

Essa situação fática, longe de só acontecer na área rural, também aflige territórios urbanos. A questão fundiária no Brasil é um problema crônico que vem sendo enfrentada desde a sua origem, sem, contudo, haver um sucesso efetivo sobre essa questão. Aliás, a questão relativa ao *déficit* habitacional vem aumentando nos últimos anos dentro das cidades.

A região amazônica também vem sofrendo essa questão relativa às ocupações irregulares, inclusive o Estado do Amazonas. Notadamente, a capital Manaus, com o seu incremento populacional também vem vivendo um período de grande dificuldade no aspecto populacional.

Em razão disso, considerando a consagração do direito social de moradia como direito fundamental, pode-se refletir em casos de ocupação indevida de terras devolutas do Estado do Amazonas em Manaus por pessoas de baixa renda para fins de moradia, de que forma essa colisão de princípios fundamentais pode ser solucionada. Vale destacar que o objeto da presente pesquisa cinge exclusivamente sobre a legislação estadual, não tratando da Regularização Fundiária Urbana – Reurb.

Esclarece-se o presente recorte uma vez que a figura do Reurb teve como objetivo primordial a regularização fundiária sobre imóveis da União, Municípios e Distrito Federal, embora hoje se possível a aplicação da referida norma aos Estados. Destarte, considerando esse intento original do legislador, a despeito da possibilidade atual, optou-se por não o tratar nesse trabalho.

Dessa maneira, uma solução jurídica para ocupação de terras devolutas por população de baixa renda, no âmbito do Estado do Amazonas, são os mecanismos de arrecadação e posterior regularização fundiária, de modo a preservar o direito fundamental de moradia àquelas pessoas vulneradas pela ausência ou deficiência de política pública habitacional, sempre realizando a ponderação dos princípios à luz do caso concreto.

Com esse problema social, vem sendo levantada a questão de como o Estado pode resolver o problema fundiário crônico, notadamente para as camadas sociais mais baixas da sociedade que não tem onde reclinar sua cabeça. Destarte, há uma necessidade de se ponderar

o direito de propriedade do Estado sobre suas terras devolutas e o próprio direito social à moradia.

Por essa razão, tem-se por mister descrever se, e em que medida, a regularização fundiária afigura-se como um direito dos particulares em face do Estado do Amazonas enquanto instrumento de promoção do direito social de moradia e da função social da propriedade, excepcionando a incidência do enunciado da Súmula n. 619 do Superior Tribunal de Justiça.

Especificamente, os vale ainda apresentar os diversos tipos de regularização fundiária no Estado do Amazonas, descrever a relação entre o direito social à moradia e função social da propriedade pública e, por fim, analisar o aspecto existencial da regularização fundiária e a ponderação quanto ao direito de propriedade sobre terras devolutas, o direito social de moradia e a função social da propriedade.

A presente pesquisa se deu de maneira bibliográfica no aspecto qualitativo e utilizou-se o método dialógico, dialético e fenomenológico para tanto. Desse modo, partiu-se do pressuposto principiológico passa de uma observância da dignidade como fundamento do próprio direito social à moradia. Contudo, para que essa análise seja efetiva, faz-se mister uma busca junto à Secretaria de Estado das Cidades e Territórios – SECT para analisar a situação atual do *deficit* habitacional, bem como as situações de moradia no Estado do Amazonas, notadamente na capital Manaus. Ressalta-se, oportunamente, que se buscou o Poder Público, mediante a Lei de Acesso à Informação, para analisar a questão com os seguintes pedidos: (a) Quantidade de projetos de regularização fundiária em áreas urbanas pelo Estado do Amazonas desde 2018 até 2023; (b) Quantidade das regularizações fundiárias realizadas pelo Estado do Amazonas em áreas urbanas no período compreendido entre 2018 até 2023; (c) Quantidade de terras devolutas do Estado do Amazonas pendentes arrecadação; e (d) Qual o *déficit* habitacional no Estado do Amazonas por Município e o seu total.

Entretanto, não se obteve resposta de tal. Com isso, foi necessária a utilização de dados tratados pela Fundação João Pinheiro – FJP, para a continuidade da pesquisa, e produção do presente trabalho. De posse desses dados, faz-se necessária uma reflexão sobre a dignidade da pessoa humana ser tida como o próprio fundamento da existência da República Federativa do Brasil.

Além disso, uma das questões que merecem análise para fins sociais diz respeito ao estatuto jurídico do patrimônio mínimo. Com um correto entendimento do que é o mínimo

existencial, como o aspecto mais básico do ser humano para que ele tenha a possibilidade de poder buscar a sua própria felicidade, é que se pode falar em dignidade da pessoa humana.

Desta maneira é adequada a análise do direito social à moradia como fruto da dignidade da pessoa humana. Não há dignidade se não houver um lugar para reclinar a cabeça. Não há dignidade se não houver onde morar.

Com isso, uma discussão faz-se necessária. De quanta terra precisa do Estado do Amazonas? Ora, se é interesse do Ente Público que as suas terras tenham um maior alcance social, de modo que cumpra uma função social. Então, o papel do Poder Público é sempre buscar que as terras que estão inutilizadas sejam concedidas aos particulares. Contudo, não é isso que acontece com as terras devolutas, embora o Estado-Membro, por força da constituição republicana, seja o maior proprietário de terras devolutas.

Isso acaba por impactar nas próprias cidades, pois as terras devolutas também ficam em regiões urbanas. Então, para que se possa refletir adequadamente sobre as matérias urbanísticas, nada mais importante do que trabalhar o direito à cidade e o próprio direito urbanístico para fins de concretização do direito social à moradia.

Somente assim, entendendo o atual estágio das cidades e das questões urbanísticas é que o Estado poderá efetuar políticas públicas conscientes em favor do direito social à moradia. Ou seja, sem um correto entendimento sobre os atuais conglomerados urbanos existentes no Brasil, não se pode ter um programa efetivo para fins de moradia.

É dessa maneira que a regularização fundiária surge como mecanismo de concretização do direito social à moradia. Este direito deve ser enxergado de uma perspectiva civil-constitucional. Entendendo-se que a regularização fundiária se encontra na zona limítrofe entre o direito civil e o direito administrativo, optou-se por uma análise à luz do direito civil-constitucional para observar a referida temática. Com isso, faz-se uma descrição sobre os modelos de regularização fundiária existentes no Estado do Amazonas e, conseqüentemente uma reflexão sobre a regularização fundiária e a função social da propriedade pública.

## **1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

O entendimento do que seria República perpassa sobre o conceito de dignidade da pessoa humana, isso porque esta é enquadrada como grande fundamento da República Federativa do Brasil. Conseqüentemente, isso impacta em todas as esferas do direito social, notadamente o direito social à moradia.

Contudo, antes de se discutir a questão do direito social à moradia, é necessário tecer-se leves comentários sobre as terras estaduais e as ocupações irregulares criando grandes desafios para o Estado do Amazonas, especialmente na sua capital, Manaus. Infelizmente, conforme exposto anteriormente, não se possível obter dados oficiais, mas tem-se os elementos fornecidos por pesquisa da Fundação João Pinheiro – FJP.

À luz desses dados, é imperioso discutir sobre o que a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, pode impactar não somente o direito constitucional, mas também para além da Constituição. Em outras palavras, pode-se dizer que a dignidade impacta para além das fronteiras do direito constitucional, podendo-se nomear o direito civil, nesse aspecto.

Ademais, é importante discutir a questão do estatuto jurídico do patrimônio mínimo, isso porque só há dignidade quando houve o mínimo para subsistir. Não existe vida digna sem que a pessoa natural tenha um mínimo para sua existência. Vale dizer que ter um local para se morar é o mínimo para que se possa existir.

Fincando as bases na dignidade da pessoa humana, bem como, entendendo a realidade do Estado do Amazonas, aliando-se a isto o estatuto jurídico do patrimônio mínimo, pode-se realizar uma interlocução entre o direito social à moradia e a própria dignidade da pessoa humana, onde esse respectivo direito social é fruto da própria dignidade.

### **1.1.Prolegômenos: Terras Estaduais, Ocupações Irregulares e os desafios do Estado do Amazonas**

O Estado do Amazonas é o maior estado da Federação, contando com 1.559.255,881 km<sup>2</sup> e a população estimada em 4.269.995, contando com uma densidade demográfica estimada em 2,23 habitante por quilômetro quadrado (IBGE, 2023). Obviamente, isso decorre do extenso espaço territorial e grande parte da população estar concentrada nas áreas urbanas, especialmente na Região Metropolitana de Manaus.

No Brasil, foi realizado um estudo do *déficit* habitacional em todas as capitais e regiões metropolitanas do país pela Fundação João Pinheiro - FJP, tendo sido publicada em 14 de janeiro de 2020, referentes aos anos de 2016-2019 (FJP, 2021, p. 3) sendo uma das principais fontes de dados na atualidade sobre o estágio da efetivação do direito social à moradia no âmbito da Federação.

De acordo com a referida pesquisa, no ano de 2019 foi constatado um *déficit* habitacional no Estado do Amazonas de 133.493 em imóveis urbanos, 35.110 em imóveis rurais, totalizando o *quantum* de 168.603, sendo 14,8% dos imóveis existentes no Estado. Já na Região Metropolitana de Manaus, esses números são de 90.993 imóveis urbanos, 9.245 imóveis rurais, totalizando 100.239 imóveis, configurando em 13,0% dos imóveis do Estado. (FJP, 2020, p. 114)<sup>1</sup>

A isto está aliado o fato da renda familiar das pessoas que se encontram em déficit habitacional. Destaca a pesquisa que “no Norte e Nordeste, a maior parte do *déficit* habitacional se encontra entre os domicílios com até um salário-mínimo” (FJP, 2021, p. 141). Ou seja, há uma relação clara no déficit habitacional com a ausência de um patrimônio mínimo de subsistência.

Vale ressaltar que a referida Fundação realizou uma pesquisa sobre a inadequação fundiária existente à nível Brasil, cujas constatações se transcrevem abaixo:

[A] inadequação fundiária se mostrou presente em cerca de 3,557 milhões de domicílios brasileiros em 2019. Em termos absolutos, o Sudeste apresentou o maior número de domicílios inadequados sob esse aspecto, chegando a 1,928 milhão (TABELA 31 e GRÁFICO 34). As regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste aparecem imediatamente após: respectivamente, 825 mil, 445 mil, 187 mil e 170 mil domicílios inadequados do ponto de vista fundiário. Em termos relativos, as regiões Sudeste e Nordeste apresentaram os maiores percentuais: respectivamente, 6,5% e 5,7% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos com alguma inadequação fundiária. São seguidas do Sul (4,7%), Norte (4,5%) e Centro-Oeste (3,4%). Ao contrário das inadequações de infraestrutura e edificação, as regiões metropolitanas apresentaram maior percentual de domicílios com inadequação

---

<sup>1</sup> Vale o destaque da pesquisa realizada por Annie Mara Arruda de Sá e Brito e Denison Melo de Aguiar, os quais, ao interpretar a pesquisa da Fundação João Pinheiro, arguíram: “De acordo com o estudo da FJP, quando analisados os totais de 2019 dos dois indicadores pesquisados, depreende-se que o indicador “inadequação de moradia” (24.893.961) no Brasil é quatro vezes maior que o indicador “déficit habitacional” (5.876.699), com o último indicador concentrando maior percentual no componente ‘ônus excessivo com aluguel’ (51,7%), enquanto há certo equilíbrio entre dois, dos três componentes das inadequações de moradia, embora o componente “carência de infraestrutura urbana” (14.257.395) tenha superado em pouco mais de 3 milhões o componente “carência edificação” (11.246.366). E embora o número absoluto de domicílios com “inadequação fundiária urbana”, isto é, onde o ocupante não possui a titulação do bem, seja o menor índice do indicador “inadequação de moradia”, observa-se, todavia, que em números absolutos, o total de domicílios sem titulação em 2019 foi de 3.557.117, quantidade expressiva de imóveis urbanos que demandam a necessidade de regularização fundiária.” (SÁ E BRITO; AGUIAR, 2022, pp. 18-19)

fundiária em relação às demais áreas: 8,6% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos para as primeiras, 3,5% para as últimas (FJP, 2020, p. 116)

No aspecto da inadequação fundiária, o Estado do Amazonas conta com a seguinte quantificação de dados: 40.769 de domicílios urbanos duráveis inadequados, contabilizando 4,47% dos imóveis no Estado e, na Região Metropolitana de Manaus tem-se 26.666 de domicílios urbanos duráveis inadequados, resultando em 3,87% Percentual de domicílios particulares permanentes duráveis urbanos com inadequação fundiária (FJP, 2020, p. 145).<sup>2</sup>

A questão de inadequação fundiária no âmbito do Estado do Amazonas de tal sorte que se busca a aplicação de recursos obtidos da ADPF 568<sup>3</sup> para a regularização fundiária. A Secretaria de Estado de Cidades e Territórios do Estado do Amazonas - SECT/AM propôs um plano de trabalho com os seguintes objetivos:

- a) obras para construção de um Arquivo Fundiário;
- b) levantamento das áreas de interesse com sobreposição de títulos e/ou de matrículas particulares em áreas do Estado, escolhendo a melhor alternativa de conflitos: REURB-S, com a participação dos Municípios, ou via anulação administrativa;
- c) criação de assentamento: tanto nas terras revertidas ao patrimônio público quanto nas terras lindeiras;
- d) reestruturação da base cartográfica: organização em diferentes layers com diferentes 2/29 níveis de informação para utilização de um único sistema e banco de dados para armazenamento de informações;
- e) regularização de 14 municípios, sendo 5 na região metropolitana de Manaus (Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Itacoatiara e Urucurituba); e a região Sul e Sudoeste do estado, integrada por sete municípios (Lábrea, Boca do Acre, Manicoré, Canutama, Novo Aripuanã, Humaitá, Eirunepé, Envira e Pauini).

<sup>2</sup> Destaca-se o comentário de Annie Mara Arruda de Sá e Brito e Denison Melo de Aguiar: “A inadequação fundiária urbana consiste na ausência de documentos que comprovem a propriedade do domicílio e “é uma inadequação nas condições de moradia na medida em que implica algum grau de insegurança da posse por parte dos moradores”, com a informação sobre esse tipo de inadequação sido levantada pela PNAD Contínua pela primeira vez em 2019, revelando que 11,5% da população residia em domicílios próprios sem documentos de comprovação da propriedade, índice que subiu para 21,4% entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC7 por dia (IBGE, 2020, p. 76).” (SÁ E BRITO; AGUIAR, 2022, pp. 18-19)

<sup>3</sup> Destaque-se o dispositivo da decisão homologatória do acordo: “Diante do exposto, nos termos do artigo 487, III, do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 21, IX do RISTF, HOMOLOGO o Acordo Sobre a Destinação de Valores (peças 197 e 200) e JULGO EXTINTOS AMBOS OS PROCESSOS (ADPF 568 e RCL 33.667), COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AUTORIZO a imediata transferência dos recursos financeiros depositados, devidamente corrigidos, para a conta única do Tesouro Nacional para o cumprimento integral do acordo homologado, observando que os critérios objetivos a serem fixados pelos Ministérios implicados para distribuição dos recursos financeiros destinados aos Estados da Amazônia Legal, a serem executados de maneira descentralizada (item 1.2.2 do Acordo – R\$ 430.000.000,00 - quatrocentos e trinta milhões de reais, com as devidas atualizações), deverão observar: área territorial do Estado, população estimada na data da homologação do acordo, o inverso do PIB per capita dos Estados, o número de focos de queimadas e a área desmatada total por Estado. DEFIRO o pedido da Caixa Econômica Federal (peça 175) pela retenção de valores – feita proporcionalmente de cada montante destinado, conforme critérios estabelecidos no Acordo sobre a Destinação dos Valores, firmado em 5/9/2019 – referentes à remuneração daquela instituição financeira em razão da custódia dos valores em cartográfica. Oficie-se aos Excelentíssimos Ministros do Tribunal de Contas da União, relatores dos TC 005.557/2019-4, TC 005.840/2019-8 e TC 005.844/2019-3, com cópia da presente decisão.” (BRASIL, 2019, pp. 29-30)

- f) termos de cooperação com o SEJUSC, IDAM, CREA, Cartórios e Prefeituras;
- g) contratação de profissionais especializados para a execução de serviços de identificação, vistoria técnica, pesquisa socioeconômica, levantamento topográfico, jurídico, recursos humanos e contabilidade;
- h) obtenção de equipamentos de informática e topográficos;
- i) criação de banco de informações integrado em um cadastro transversal;
- j) implementar mecanismos de transparência, controle social e prestação de contas físico-financeira e dos resultados finalísticos. (SECT, 2020, pp. 1-2)

Em verdade, o que se observa no âmbito do Ente Público estadual é a necessidade de se resguardar a questão do direito social à moradia. O próprio IBGE, com os dados obtidos do Censo de 2022 chegou à conclusão de que 150.566 imóveis no âmbito do Estado do Amazonas se encontram desocupados e vagos (IBGE, 2023), o que seria suficiente, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA para suprir as habitações de toda a região Norte, isso porque a Nota Técnica nº 103 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - Disoc de fevereiro de 2023 traz como informação que o número de pessoas em situação de rua é de 18.532 (IPEA, 2023, p. 12).

### **1.2.A dignidade da pessoa humana como fundamento da República: A exigência de se enxergar a partir da Constituição**

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a própria dignidade da pessoa humana. Isto é, qualquer direito (ou dever) seja ele fundamental ou não deve ser sempre enxergado por intermédio da dignidade.

Desta feita, para uma correta compreensão desse fundamento republicano e do próprio Brasil como Estado, é necessário efetuar-se algumas digressões que serão encontradas nessa seção: (i) o que é a dignidade da pessoa humana; (ii) como enxergar na prática o referido instituto.

Para se compreender o que é a dignidade humana faz-se necessário buscar onde se remonta a origem da referida ideia, para tanto, destaca-se a obra de Luís Roberto Barroso sobre a temática o qual declara que:

A dignidade humana, como atualmente compreendida, se assenta sobre o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo. Diversas religiões, teorias e concepções filosóficas buscam justificar essa visão metafísica. O longo desenvolvimento da compreensão contemporânea de dignidade humana se iniciou com o pensamento clássico e tem como marcos a tradição judaico-cristã, o Iluminismo e o período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial (BARROSO, 2016, pp. 14-15)

O valor da dignidade humana decorre, portanto, de uma confluência de fatores, conforme destacado pelo autor supramencionado. Analisando cada fator, encontra-se no

pensamento clássico a primeira menção à ideia de dignidade, de acordo com Barroso (2016, p. 14), a primeira menção dessa expressão deu-se no âmbito da obra de Marco Túlio Cícero, em sua obra *De Officiis*.<sup>4</sup>

No âmbito da tradição judaico-cristã isso decorre da visão teológica de o homem ser a chamada *Imago Dei*, traduzido por imagem e semelhança de Deus no texto bíblico de Gênesis 1.26-27. Já no Iluminismo<sup>5</sup>, ao buscar a liberdade do homem de suas amarras valorizou também a pessoa humana, de modo que muito do que se entende por dignidade da pessoa humana começou a ser discutido por Immanuel Kant. Ademais, o período pós-Guerra foi de suma importância para chegarmos ao que é dignidade da pessoa humana hoje em razão das atrocidades cometidas pelos regimes nazifascistas.

Desse modo, não se poderia mais tolerar as graves violações de direitos humanos que ocorreram no âmbito da Segunda Guerra Mundial, de tal forma que seria necessário a edição de um novo documento pela Organização das Nações Unidas em prol dos direitos humanos, denominado como Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>6</sup>.

Com isso, a dignidade da pessoa humana hoje se tornou um dos fundamentos dos países europeus que adotam o Estado de Direito, tendo sido, inclusive, incorporado pelo Brasil como fundamento de sua República em razão da busca por se distanciar de seu passado autoritário e da barbárie. Merece destaque o escrito de Flávia Piovesan:

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora. (PIOVESAN, 2013, p. 85)

---

<sup>4</sup> Consta da referida obra o seguinte excerto: “*Haec praescripta servantem licet magnifice, graviter animoseque vivere atque etiam simpliciter, fideliter, t vere hominum amice.*” (CÍCERO, 1928, p. 94)

<sup>5</sup> Immanuel Kant ao responder a pergunta o que é Iluminismo traz um esclarecimento sobre tal movimento filosófico: “Iluminismo é a saída do homem da sua menoridade de que ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de se servir do entendimento sem a orientação de outrem. Tal menoridade é por culpa própria, se a sua causa não residir na carência de entendimento, mas na falta de decisão e de coragem em se servir de si mesmo, sem a guia de outrem. *Sapere aude!* Tem a coragem de te servires do teu próprio entendimento! Eis a palavra de ordem do Iluminismo” (KANT, 2022, p. 1)

<sup>6</sup> De acordo com Flávia Piovesan: “A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada em 10 de dezembro de 1948, pela aprovação de 48 Estados, com 8 abstenções. A inexistência de qualquer questionamento ou reserva feita pelos Estados aos princípios da Declaração, bem como de qualquer voto contrário às suas disposições, confere à Declaração Universal o significado de um código e plataforma comum de ação. A Declaração consolida a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados.” (PIOVESAN, 2013, p. 204)

Ou seja, aplicando as próprias palavras da professora Flávia Piovesan (2013, p. 87-88), o valor da dignidade da pessoa humana constitui-se como o elemento formador do que se pode considerar como Estado.

A despeito disso, convém esclarecer, no que de fato se constitui a dignidade da pessoa humana especialmente no Estado contemporâneo. Nessa linha o autor português Jorge Reis Novais traz alguns ensinamentos sobre esta questão:

No contosto do actual Estado de direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, pese embora toda a indeterminação que afecta o conceito, tem como núcleo essencial caracterizador, dir-se-ia objecto de adesão consensual, todo o mesmo conjunto de princípios ou de elementos que estruturam a relação entre o Estado e os cidadãos e que, em consequência, também fundamentam, apesar da variabilidade do conteúdo das diferentes Constituições, a existência de um catálogo típico de direitos fundamentais.

Entre eles estão, pelo menos:

- (i) a ideia de um valor próprio, supremo e inalienável atribuído à pessoa só pelo facto de o ser, por simples facto da sua humanidade;
- (ii) a ideia de igual respeito e consideração dos interesses de cada pessoa, da sua vida, da sua autonomia, liberdade e bem-estar;
- (iii) a ideia de pessoa como fim e não como mero meio ou instrumento de realização dos interesses de outros;
- (iv) a ideia de que é a pessoa individualmente considerada, e não qualquer realidade transpersonalista, que justifica a existência do Estado e do poder político organizado da comunidade. (NOVAIS, 2020a, pp.61-62)

Em uma sociedade pautada nos direitos fundamentais, é necessário que a dignidade da pessoa humana se torne o fundamento<sup>7</sup> – tal qual optou a República Federativa do Brasil – para que o Estado venha a florescer. Sem que haja uma correta compreensão de quem é o ser humano e qual o seu valor, não haveria, por consequência, Estado.

A correta compreensão da dignidade da pessoa humana para o direito brasileiro faz com que dela surjam os demais direitos. Ora, para uma discussão adequada sobre o que é moradia, precisa-se, preambularmente, esclarecer o que é dignidade e quais são os fundamentos para o reconhecimento desta para fins de direito.

A concretização da dignidade da pessoa humana perpassa na possibilidade de ela ter onde se abrigar. Não há concretização de uma vida digna sem que haja uma moradia para a pessoa humana. Desde os primórdios a humanidade busca sempre um ambiente para abrigar-se das intempéries naturais. Nada mudou desde o início até a contemporaneidade. Ter um

---

<sup>7</sup> Bernardo Gonçalves Fernandes aduz que: “Sendo assim para os teóricos do constitucionalismo contemporâneo, direitos – como vida, propriedade, liberdade, igualdade, dentre outros –, apenas encontram uma justificativa plausível se lidos e compatibilizados com o postulado da **dignidade humana**. Afirmam, portanto, que a dignidade seria um *superprincípio*, como uma norma dotada de maior importância e hierarquia que as demais, que funcionaria como elemento de comunhão entre o direito e a moral, na qual o primeiro se fundamenta na segunda, encontrando sua base de justificação racional” (FERNANDES, 2016, p. 306, grifos no original).

ambiente onde se possa sentir seguro das situações do quotidiano constitui verdadeira proteção à dignidade humana.

Com isso, precisa-se compreender o que seria a dignidade da pessoa humana, de acordo com Barroso (2016, p. 64) se trata de um valor que ingressa no âmbito do ordenamento jurídico como princípio. Vale destacar, ainda, o que declara o referido autor sobre a temática ora tratada: “Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade humana funciona tanto como justificação moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais” (BARROSO, 2016, p. 64). Ademais, segundo Barroso (2016, p. 66), a dignidade humana também teria um papel interpretativo do Direito. Isto é, as normas jurídicas perpassariam pelo prisma da dignidade para que eventualmente viessem a existir e serem válidas no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.<sup>8</sup> Inclusive, na visão de José Afonso da Silva (2010, p. 94), a dignidade da pessoa humana teria o *status* de princípio relativo ao regime político existente no âmbito da República Federativa do Brasil.<sup>9</sup>

Toda essa questão relativa à dignidade tem um fundamento anterior que merece ser destacado, qual seja o pós-positivismo hoje defendido por Luís Roberto Barroso<sup>10</sup> que enseja,

---

<sup>8</sup> Jorge Reis Novais amplia o conceito trazido por Luís Roberto Barroso e propõe que: “a) Para além de um alcance geral enquanto princípio jurídico-constitucional estruturante de Estado de Direito com um conteúdo normativo próprio, o princípio da dignidade da pessoa humana projecta efeitos jurídicos em vários sentidos e com diferentes funções: (i) como critério ou padrão geral de conformação do sentido do relacionamento entre indivíduo e poderes públicos num Estado de Direito; (ii) como fundamento material dos direitos fundamentais especificamente elencados e como critérios de interpretação e integração das normas constitucionais jusfundamentais, incluindo na qualidade de critério de recepção constitucional de direitos fundamentais não expressamente enumerados no texto constitucional; (iii) como critério de delimitação interpretativa do conteúdo protegido dos direitos fundamentais e como critério de invalidação constitucional de eventuais justificações que os poderes públicos invocam para restringir os direitos fundamentais; (iv) como fundamento e referência genética dos princípios constitucionais estruturantes de Estado de Direito que vinculam toda a actuação do Estado e são aplicáveis enquanto *limites aos limites* dos direitos fundamentais; (v) como critério material de preenchimento e conformação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais; (vi) como limite autónomo oponível às restrições aos direitos fundamentais e parâmetro de controlo da sua constitucionalidade” (NOVAIS, 2018, pp. 147-148)

<sup>9</sup> José Afonso da Silva inclusive declara que “Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. ‘concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [observam Gomes Canotilho e Vital Moreira], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual ignorando-a quando se trate de garantias bases da existência humana”’. (SILVA, 2010, p. 105)

<sup>10</sup> De acordo com Barroso “O pós-positivismo se apresenta, em certo sentido, como uma terceira via entre as concepções positivista e jusnaturalista: não trata com desimportância as demandas do Direito por clareza, certeza e objetividade, mas não o concebe desconectado de uma filosofia moral e de uma filosofia política. Contesta, assim, o postulado positivista de separação entre Direito, moral e política, não para negar a especificidade do objeto de cada um desses domínios, mas para reconhecer a impossibilidade de tratá-los como espaços totalmente segmentados que não se influenciam mutuamente. Se é inegável a articulação complementar entre eles, a tese da separação, que é central ao positivismo e que dominou o pensamento jurídico por muitas décadas, rende tributo a uma hipocrisia. A doutrina pós-positivista se inspira na revalorização da razão prática, na teoria da justiça e na legitimação democrática. Nesse contexto, busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto;

inclusive o que se entende como neoconstitucionalismo<sup>11</sup>. Isto é, uma nova forma de enxergar tanto o direito constitucional como o Direito como um todo. A preponderância principiológica no âmbito das relações jurídicas é algo que vem sendo levantado pelo pós-positivismo. Um dos princípios com grande relevância, como já vem sendo demonstrado, é o da dignidade da pessoa humana. Luís Roberto Barroso, declara:

A dignidade da pessoa humana é o valor e o princípio subjacente ao grande mandamento, de origem religiosa, do *respeito ao próximo*. Todas as pessoas são iguais e têm direito a tratamento igualmente digno. A dignidade da pessoa humana é a ideia que informa, na filosofia, o *imperativo categórico* kantiano, dando origem a proposições éticas superadoras do utilitarismo: a) uma pessoa deve agir como se a máxima da sua conduta pudesse transformar-se em uma lei universal; b) cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo, e não como um meio para realização de metas coletivas ou de outras metas individuais. As coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, *ser é muito mais do que ter*. (BARROSO, 2011, p. 272, grifos no original)

A dignidade torna-se, portanto, o grande substrato de todo o pensamento jurídico vigente no âmbito da República Federativa do Brasil. Isto é, tudo decorre da dignidade. Só se pode entender os direitos fundamentais decorrentes do texto constitucional com fulcro na dignidade da pessoa humana<sup>12</sup>. A esse movimento, chama-se de constitucionalização do Direito, destaca-se a visão de Luís Roberto Barroso sobre a temática:

---

procura empreender uma leitura moral da Constituição e das leis, mas sem recorrer a categorias metafísicas. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo nesse paradigma em construção, incluem-se a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento da normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a ética.” (BARROSO, 2011, pp. 270-272)

<sup>11</sup> “O novo direito constitucional ou neconstitucionalismo é, em parte, produto do encontro entre a ciência jurídica e a filosofia do Direito. Para poderem beneficiar-se do amplo instrumental do Direito, migrando do plano ético para o mundo jurídico, os valores morais compartilhados por toda a comunidade, em dado momento e lugar, materializam-se em princípios, que passam a estar abrigados na Constituição, explícita ou implicitamente. Alguns nela já se inscreviam de longa data, como a liberdade e a igualdade, sem embargo da evolução constante de seus significados. Outros, conquanto clássicos, sofreram releituras e revelaram novas sutilezas, como a democracia, a República e a separação dos Poderes. Houve, ainda, princípios cujas potencialidades só foram desenvolvidas mais recentemente, como o da dignidade da pessoa humana e o da razoabilidade.” (BARROSO, 2011, p. 272). Paulo Hamilton Siqueira Jr. diz que o “termo neoconstitucionalismo ou constitucionalismo contemporâneo designa o conjunto de transformações, que surgiram na pós-modernidade, operadas na dinâmica, estudo, interpretação e aplicação normativa, com reflexos na compreensão do sistema jurídico, tendo como resultado um novo paradigma do fenômeno jurídico. [...] O vocábulo neoconstitucionalismo está se consolidando na teoria do Direito e no próprio direito constitucional com significado e contornos próprios, se destacando como principal característica o surgimento de um Estado Constitucional, que importou em transformações no sistema jurídico como consequência na revisão da teoria do Direito de cunho positivista. O neoconstitucionalismo é o resultado e a alternativa a novas teses do positivismo jurídico. Daí, porque, afirmamos que há uma influência do pós-positivismo na concepção neoconstitucionalista” (SIQUEIRA JR., 2015, pp. 226-227)

<sup>12</sup> Na visão de Luís Roberto Barroso “Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade humana funciona tanto como justificação moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais.” (BARROSO, 2015, p. 57). Semelhante é a visão de Ila Barbosa Bittencourt e Ricardo Macellaro Veiga que dizem “Colocados todos estes aspectos, conclui-se que o princípio fundamental dignidade da pessoa humana possui conteúdo abstrato, que abrange a totalidade das normas do ordenamento. Como condão não só de embasar a interpretação da ordem jurídica atual, mas também de fundamentar os julgamentos dos

A ideia de constitucionalização do Direito aqui explorada está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares (BARROSO, 2015, pp. 157-158)

Isso decorre, por certo, do movimento da força normativa da constituição. De acordo com Luís Roberto Barroso (2011, p. 284), agora é premissa para todo estudante do texto constitucional a força normativa e o caráter vinculante de obrigatoriedade geral das disposições constitucionais, uma vez que são normas jurídicas dotadas de imperatividade, cuja inobservância levam a mecanismos próprios de coação ou cumprimento forçado de seus dispositivos. Sobre o neoconstitucionalismo, vale o destaque de Eduardo Ribeiro Moreira:

Por esta construção, o neoconstitucionalismo como teoria do direito, pode ser compreendido como paradigma que revisa a teoria da norma, a teoria da interpretação, a teoria das fontes, suplantando o positivismo, para, percorrendo as transformações teóricas e práticas nos diversos campos jurídicos integrá-las sob uma base transformadora. (MOREIRA, 2015, p. 74)

Trata-se de uma superação do paradigma positivista<sup>13</sup> partindo-se para uma nova forma de enxergar a sociedade e o texto constitucional, como este próprio capaz de tornar efetivo os direitos lá assinalados. A força normativa da constituição, portanto, é um elemento do neoconstitucionalismo vigente através do pós-positivismo hoje propugnado no âmbito do direito e nos autores supramencionados, embora não se possa olvidar a existência de outras correntes então defendidas.

Vale destacar que existem mais dois elementos que representam o marco teórico do neoconstitucionalismo, sendo eles, de acordo com Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2015, p. 229) a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

---

tribunais, com aplicabilidade jurídica imediata, é considerada norma constitucional, ficando a cargo de a doutrina ponderar, à luz da problemática dos casos concretos, os limites jurídicos de sua disciplina” (BITTENCOURT; VEIGA, 2015, p. 152)

<sup>13</sup> Hans Kelsen em sua obra Teoria Pura do Direito dizia que “Da Constituição em sentido material deve distinguir-se a Constituição em sentido formal, isto é, um documento designado como ‘Constituição’ que - como Constituição escrita – não só contém normas que regulam a produção de normas gerais, isto é, a legislação, mas também normas que se referem a outros assuntos politicamente importantes e, além disso, preceitos por força dos quais as normas contidas neste documento, a lei constitucional, não podem ser revogadas ou alteradas pela mesma forma que as leis simples, mas somente através de processo especial submetido a requisitos mais severos. Estas determinações representam a forma da Constituição que, como forma, pode assumir qualquer conteúdo e que, em primeira linha, serve para a estabilização das normas que aqui são designadas como Constituição material e que são o fundamento de Direito positivo de qualquer ordem jurídica estadual.” (KELSEN, 1998, p. 155). Veja que Kelsen apenas cita a constituição como um instrumento pelo qual as pessoas tinham acesso a como efetuar outras normas e mecanismos legais para a regulamentação do Estado. Ignorando-se, *prima facie*, eventuais normas de caráter principiológico.

Ressalta-se que também, no paradigma pós-positivista, pois, conforme consta da nota 8, especialmente a citação de Paulo Hamilton Jr., há uma interrelação entre ambos os termos, conforme também já se arguiu acima, esse novo paradigma constitui uma nova maneira de enxergar a norma. De acordo com Nelson Nery Junior e Georges Abboud:

Perante o paradigma pós-positivista do direito, não se pode mais confundir texto normativo com norma. Assim, o texto normativo é o programa da norma, representa o enunciado legal (lei, súmula vinculante, portaria, decreto). Sua constituição é *ante casum* e sua existência é abstrata. A norma, por sua vez, é produto de um complexo processo concretizador em que são envolvidos o programa normativo e o âmbito normativo. Daí ser positivista todo conceito semântico de norma tal qual o oferecido por Robert Alexy, em que norma é identificada em abstrato subdividindo-se em regras e princípios.

No pós-positivismo, a norma é fruto do conhecimento vivo proveniente da atividade interpretativa criadora do jurista. Diante da hermenêutica filosófica, a interpretação e a ciência jurídica são algo mais que a utilização de um método seguro pré-definido, do mesmo modo que a aplicação do direito é sempre algo mais que a simples subsunção de um enunciado legislativo ao caso concreto. (NERY JÚNIOR; ABOUD, 2015, pp. 302-303)

Pelo paradigma pós-positivista então vigente é necessária uma nova forma de entender o que é a norma e o texto normativo. Não se pode mais pensar que a norma é apenas o mero texto legal, mas sim, é fruto de uma construção por parte do intérprete. Ou seja, tudo decorre de uma melhor interpretação jurídica. Em outras palavras, deve-se deixar de lado o velho paradigma positivista *in claris cessat interpretatio*, uma vez que há uma necessidade de se interpretar a norma vigente e que o Direito está para responder os anseios da sociedade e não para apenas aplicar um texto legal. Tudo isso é uma grande reformulação que vem passando o positivismo. Nos dizeres de Paulo Hamilton Siqueira Júnior:

A reformulação do positivismo ante ao desenvolvimento e complexidade social é imperiosa, sendo que a para efetividade do Direito no século XXI, podemos afirmar: (a) a impossibilidade da neutralidade científica; (b) a pluralidade de normas jurídicas, que não podem ser reduzidas a uma estrutura comum, pois dentro do sistema jurídico verifica-se a existência de normas de Direito estatal e não estatal. Ainda, nem todas as normas são imperativas e coativas; (c) a pluralidade de fontes do Direito com a consequente verificação da importância da construção jurisprudencial; (d) a coerência do sistema jurídico, sendo que existe lacuna, mas sempre haverá uma solução para o caso concreto oriunda do próprio sistema (e) a discricionariedade judicial embasada no raciocínio; (f) a possibilidade do questionamento da validade da lei. (SIQUEIRA JÚNIOR, 2015, p. 348b)

A despeito disso, caminhar-se-á sob o fundamento do neoconstitucionalismo muito influenciado por parte do pensamento de Robert Alexy e de Dworkin no âmbito dos direitos, especialmente as discussões principiológicas e de regras. Essa discussão se mostra válida para o presente momento dada à eficácia irradiante dos direitos fundamentais, dentre os quais a dignidade da pessoa humana se afigura como elemento catalisador, motivo pelo qual se teve toda essa discussão propedêutica.

Vale dizer que o argumento pós-positivista se mostra necessário para uma clara aplicação da dignidade da pessoa humana no presente caso, isso porque somente mediante um direito que se encontra na valoração à luz do caso concreto e das realidades sociais que haverá uma efetivação de direitos.

Muito se falou sobre a dignidade da pessoa humana, sobre sua origem valorativa e esboçou-se formular-se um conceito do que seria o referido instituto constitucionalmente assegurado. Destarte, a partir de então, passa-se à segunda fase da presente seção que versa sobre a aplicabilidade prática do referido instituto jurídico. Afinal, o Direito não se presta a ser mero instrumento retórico, mas sim de viés prático e com aplicação no cotidiano. Da mesma maneira, o valor da dignidade humana não é um singelo fundamento da República sem serventia nenhuma, antes se trata do elemento sobre o qual demais direitos fundamentais são construídos.

É preciso destacar que a dignidade aplicada ao caso concreto como se entende na contemporaneidade é fruto do pensamento da eficácia irradiante dos direitos fundamentais que serão abaixo delineados. Para tanto, vale o destaque da posição de Luís Roberto Barroso sobre a temática tratada: “a dignidade humana identifica (1) o valor intrínseco de todos os seres humanos, assim como (2) a autonomia de cada indivíduo, (3) limitada por algumas restrições legítimas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valores comunitários)” (BARROSO, 2015b, p. 63)

Antes disso, é preciso compreender quais são os elementos constituidores da dignidade, para tanto, destaca-se a lição de Maria Celina Bodin de Moraes:

O substrato material da dignidade deste modo entendida pode ser desdobrado em quatro postulados: i) o sujeito moral (ético) reconhece a existência dos outros como sujeitos iguais a ele; ii) merecedores do mesmo respeito à integridade psicofísica de que é titular; iii) é dotado de vontade livre, de autodeterminação; iv) parte do grupo social, em relação ao qual tem a garantia a não ser marginalizado.

São corolários desta elaboração os princípios jurídicos da igualdade, da integridade física e moral – psicofísica –, da liberdade e da solidariedade. De fato, quando se reconhece a existência de outros iguais, daí dimana (é isso?) o princípio da igualdade; se os iguais merecem idêntico respeito à sua integridade psicofísica, será preciso construir o princípio que protege tal integridade; sendo a pessoa essencialmente dotada de vontade livre, será preciso garantir, juridicamente, esta liberdade; enfim, fazendo a pessoa, necessariamente, parte do grupo social, disso decorrerá o princípio da solidariedade social. (BODIN DE MORAES, 2016, p. 85)

Nota-se, por oportuno, a necessidade de que a dignidade humana venha privilegiar o indivíduo sujeito de direitos, reconhecendo-o e conferindo a ele existência. Isto é, não se pode entender o ser humano como um mero corpo marginalizado, seja pelo Estado ou por qualquer particular, mas sim como um ser ético e digno de receber a proteção jurídica.

Além disso, esse sujeito de direitos não é um mero elemento supostamente digno de maneira meramente formal, mas sim material. Isto é, a proteção jurídica deve ser destinada a todos os seres cuja integridade ultrapassa a mera retórica e chega à proteção da integridade psicossocial e física da pessoa. Em outras palavras, a dignidade é proteger o ser humano de uma maneira holística.

Vale destacar que o indivíduo é dotado de uma vontade livre. Sempre que se confere dignidade à pessoa humana, este direito é dotado com a liberdade de a pessoa escolher qual caminho seguir e qual coisa buscar. A dignidade, portanto, está para a liberdade e também para a busca da felicidade. Sempre que se quiser proteger o ser humano, deve-se dar a ele a capacidade de autodeterminar-se e sustentar a sua vida como bem entender.

Ademais, a pessoa que tem dignidade nunca pode ser alijada do convívio social. A dignidade impede a marginalização. Contudo, por vezes a sociedade é um grande marginalizador de corpos. Aliás, o Estado pode, por vezes, não conferir duas coisas: (i) a um, a dignidade necessária para que alguém seja enxergado como humano, sendo este visto apenas como um mero corpo; e (ii) a dois, o próprio Ente Público, mesmo criando mecanismos para redução de desigualdades – e até mesmo buscando reduzi-las – acaba por subverter seus instrumentos de proteções sociais e cria novas formas de afastamento da sociedade.

Bernardo Gonçalves Fernandes (2016, pp. 308) estabelece quatro grandes parâmetros para se aferir a dignidade da pessoa humana, sendo eles: (i) o da não instrumentalização; (ii) o direito à autonomia existencial; (iii) o direito ao mínimo existencial; e (iv) o direito ao reconhecimento, que se subdividiria em três (iv.a) na esfera das relações primárias, que é entre outros seres humanos; (iv.b) na dimensão das relações jurídicas, na qual ele destaca a cidadania; e (iv.c) relativo à comunidade denominada valorativa, onde se reconheceria o direito à solidariedade do indivíduo.

O que se depreende desse autor é a necessidade de que a dignidade da pessoa humana resguardo ao indivíduo os elementos necessários para que ele não seja reduzido ao objeto, ou a um corpo marginalizado. Vê-se com isso que, para haver uma clara proteção ao ser humano como digno, deve-se, ao menos, conceder a ele mecanismos para que ele não seja escravizado ou usado para fins que não o da autodeterminação. Por óbvio, a dignidade humana está ligada com o intento do indivíduo de escolher o que deseja fazer.

Essa autonomia do ser humano vai muito além da mera abstração de não ter sua vida escravizada por outrem. Integra-se também a isto o direito do indivíduo a ter uma autonomia

existencial. A capacidade de autodeterminar-se existencialmente e escolher os desígnios da própria existência é a maior característica de um ser humano. A chamada busca pela felicidade torna-se como paradigma para a existência da dignidade da pessoa humana.

Contudo, é impossível subsistir dignamente sem que haja, em benefício do ser humano, um patrimônio mínimo para que possa viver sua vida. Sem o básico de subsistência não há vida, não há felicidade e não há existência. Por essa razão é necessário para haver uma vida humana com dignidade, que haja, igualmente, um básico para a subsistência desse indivíduo.

Por derradeiro, a questão das relações sociais também é impactada pela tutela da dignidade humana. Pode-se notar que nas interlocuções sociais entre indivíduos deve haver a tutela da pessoa humana. Além disso, nas próprias relações jurídicas, na qual se pode compreender o seguinte contraste, se por um lado nos próprios mecanismos sociais e, às vezes não tutelados pelo Direito, deve-se privilegiar o resguardo do valor da dignidade, quiçá no âmbito da esfera jurídica. Dentro daquilo que se entende por jurídico é onde a tutela humana deve ser resguardada. Ademais, não apenas no âmbito das relações interpessoais e jurídicas, mas na própria ideia de coletividade deve-se proteger a dignidade da pessoa humana. Aliás, o próprio conceito de coletividade demonstra a proteção à própria tutela da pessoa humana, uma vez que se resguarda a solidariedade constitucionalmente assegurada.

A questão da dignidade da pessoa humana, portanto, requer uma menção a célebre pergunta de Ronald Dworkin:

Será que os direitos particulares refletem algum ideal político profundo, como a ideia da dignidade ou autonomia individuais, e o bem-estar coletivo um outro ideal concorrente, como ideia de que o prazer é um bem em si mesmo? (DWORKIN, 2002, pp. 562-563)

Será que o é entendido por dignidade também irradia para outros elementos da relação humana ou ficaria associada apenas às relações com o Estado? Desta feita, destaca-se a lição de Canotilho (2003, p. 248) de que a base dos estados portugueses e brasileiros são antropomórficas, isto é, todas as relações jurídicas decorrentes naquele território se pautam pela tutela da pessoa humana.

Nessa esteira, não se pode olvidar que a dignidade humana tem como substrato material a própria proteção da pessoa natural. Busca-se resguardar quem é e como pode ter um mínimo para subsistência na esfera social. Desta feita, o Estado, que tem como fundamento da República a própria dignidade, não pode deixar de tutelar um mínimo existencial para as pessoas que nele residem.

### **1.3.A necessidade de ter onde repousar a cabeça: uma reflexão sobre o estatuto jurídico do patrimônio mínimo à luz dos direitos fundamentais**

Para que haja dignidade é necessário que exista um patrimônio mínimo para subsistência. Por óbvio, isso decorre de um entendimento claro da teoria geral dos direitos fundamentais. Nessa linha, a fim de compreender sobre um estatuto jurídico, passa-se pela análise de uma teoria geral dos direitos fundamentais.

Essa noção de estatuto jurídico do patrimônio mínimo e direitos fundamentais é um fruto de tudo o que fora discutido no subcapítulo precedente relativo a uma breve contextualização sobre o que seria dignidade da pessoa humana. Para isso, fundamenta-se na visão propugnada por Luís Edson Fachin, o qual explica:

O sujeito e o objeto ocupam espaço jurídico privilegiado das relações jurídicas. Ao primeiro se reserva um posto avançado no sistema jurídico, a partir da noção de pessoa. Ao segundo são dedicados princípios e regras que traçam o regime jurídico dos bens. Ambos se articulam sob as vestes da relação jurídica.

Ao patrimônio é deferido lugar de submissão às faculdades inerentes ao titular da respectiva esfera jurídica. Dos bens, é o titular que se serve. (FACHIN, 2001, p. 33)

Como se observa, existe o sujeito de direitos e o objeto de direitos. No âmbito civil, o primeiro é aquele que seria o titular de eventuais direitos sobre o segundo. Para que o objeto jurídico tenha alguma relação no mundo ele deve estar atrelado ao sujeito. Malgrado, essa noção merece ser temperada com aquilo que já foi adiantado no tópico precedente, qual seja, uma correta noção sobre dignidade da pessoa humana, o entendimento de como objeto de direitos se relaciona com o sujeito está para além da mera subsunção do fato à norma, mas a clara aplicação de acordo com a realidade tida na sociedade.

Compreendendo essa dualidade, parte-se a análise do que seria patrimônio e como isso estaria relacionado à esfera jurídica do particular, bem como, quais seriam os limites decorrentes da própria visão patrimonialista da legislação cível diagramada pelo sistema capitalista vigente.

Destarte, argumenta Fachin (2001, p. 43) que por um lado o patrimônio não quer dizer uma unidade abstrata, por outro lado, a visão sobre o que seria patrimônio também dá a ideia de unidade e seria decorrente do que se entende pela própria personalidade, estando, desta maneira, totalmente vinculado ao próprio indivíduo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Argumenta Luiz Edson Fachin: “Todo indivíduo teria um patrimônio uno e indivisível. Tal unidade, porém, não constituiria universalidade abstrata, separada da pessoa e dos elementos (relações jurídicas) que a compõe”. (FACHIN, 2001, p. 43)

A grande celeuma, segundo Fachin (2001, p. 45) está no fato de se o patrimônio estaria ligado à pessoa, mas não à personalidade. Sobre isso, especifica:

A noção de patrimônio, embora sua definição não esteja pacificada, diz respeito a um conjunto de direitos, relações ou bens que sejam aferíveis em pecúnia, ou seja, tenham valor de troca. A sua cisão em relação à pessoa é evidente, a partir da possibilidade de criação de patrimônios de afetação e a finalidade de tais patrimônios, que não se referem à pessoa em si, mas à garantia de créditos de terceiros (FACHIN, 2001, p. 46)

Essa visão que temos de patrimônio altamente é decorrente, segundo Fachin (2001, p. 50) do paradigma liberal vigente no âmbito do Código Civil de 1916 e, ainda que menos, do Código Civil de 2002. Propunha, inclusive, o autor o princípio da solidariedade como elemento de concretização do que seria uma correta noção de patrimônio. Isto é, para que haja patrimônio deve-se haver um entendimento do solidarismo constitucional nas relações, inclusive, de cunho privado. Isso é bem claro no âmbito do Código Civil vigente, mas não tão claro no de seu antecessor.

Contudo, o capitalismo, tal qual a sociedade, passou por mudanças. De acordo com Fachin (2001, p. 59-60) o individualismo de massa, herdeiro do individualismo proprietário acabou por gerar o individualismo moderno que é de consumo, sendo que o homem se encontra hoje alienado pelo mercado e pelo trabalho<sup>15</sup>. Desta feita, com uma visão capitalista e, hoje consumista, o que se observa é que a noção de patrimônio está muito relacionada com o máximo de bens que a pessoa tem, ou, ainda consome, em razão da sociedade capitalista vigente. Pode-se entender que Fachin resume de maneira primorosa o patrimônio como o “complexo de relações jurídicas aferíveis pecuniariamente, o acervo constituiria uma universalidade, separada de seus elementos” (FACHIN, 2001, p. 67).

As bases fundantes de nosso Direito Privado estão claramente fundadas no que é patrimônio, de acordo com Fachin (2001, p. 69), seria uma esfera composta de coisas que são sujeitas de apropriação e do próprio trânsito jurídico, isto é, são aptos para serem objetos de negócios jurídicos formulados entre particulares.

Ademais, o que se precisa compreender é o que traz a proteção ao patrimônio dito como mínimo. Exemplificou-se o bem de família no âmbito da tese de titularidade de Luís Edson Fachin (2001, p. 73). Toda essa proteção ao titular do referido direito demonstra a existência de

---

<sup>15</sup> Na visão de Fachin, o que se compreende por Direito estaria relacionado com a mera concretização do capital e do próprio mercado: “O indivíduo, diante do sistema, só tem sentido enquanto vinculado ao patrimônio e, por consequência, às relações de mercado. O formalismo jurídico não pode ser desvinculado do patrimonialismo, uma vez que o sistema, com a autonomia do econômico, seria fundado na propriedade e no mercado” (FACHIN, 2001, p. 60)

um mecanismo de proteção à pessoa. Outra norma que é comentada no âmbito da referida tese é justamente a impossibilidade de doação universal como um mecanismo de proteção à pessoa:

Em meio a uma séria de normas que objetivam a proteção do patrimônio e a regulação do trânsito jurídico dos bens, mediante contratos, o legislador inseriu uma regra que pode tutelar, de alguma forma, a pessoa do doador. Ao afirmar nula a doação universal dos bens, sem reserva de parte ou de renda que garanta a subsistência do doador, a lei pode ter como objetivo a proteção da pessoa (FACHIN, 2001, p. 102)

Essa regra demonstra uma clara proteção à pessoa humana, demonstrando que – ainda de maneira transversa – o Direito sempre busca a proteção da dignidade da pessoa humana. Muito mais após a edição da Constituição de 1988, na qual se fundamenta a República sobre o valor da dignidade, de tal sorte que Fachin (2001, p. 99) alegou que se vive hoje o período da “repersonalização” do Direito Civil<sup>16</sup>, aliás, veja-se o seguinte comentário de Fachin:

Concebendo o Direito como um sistema axiológico, orientado pelo princípio maior da dignidade da pessoa humana, procurou-se, assim, repensar a vedação da doação de todo patrimônio sem reserva voltada, fundamentalmente, para a defesa da vida. O princípio jurídico ensejador da proibição do reduzir-se à miséria, cometendo atos de prodigalidade ou mesmo de liberalidade por benemerência, também resguarda o doador de, mediante astúcia, ser induzido à prática de tal ato. (FACHIN, 2001, pp. 119-120)

Essa hipótese da repersonalização do Direito Civil, na qual se enxerga não somente o patrimônio jurídico, mas também o sujeito de direitos, ultrapassando, inclusive a referida ideia e trazendo uma perspectiva de proteção à pessoa humana. Repersonalizar o Direito Civil quer dizer conceder à pessoa humana o grau máximo de proteção no âmbito jurídico. Não há Direito se não houver proteção ao ser humano.

Fachin (2001, pp. 141-172) de que forma o bem de família poderia ser um exemplo de proteção ao mínimo existencial. Em suma, consegue-se enxergar na legislação cível um intento do *mens legis* de que houvesse a proteção não somente do indivíduo, mas também do núcleo familiar que ele faz parte.

Digno de nota que a instituição do bem de família, tanto no aspecto legal quanto convencional – respectivamente a Lei nº 8.009/1990 e o próprio Código Civil nos artigos 1.711 a 1.722 – são mecanismos de tutela da proteção ao mínimo existencial, também chamado como Estatuto do Patrimônio Mínimo, bem como do próprio entendimento de direito social à moradia. Isto é, a própria proteção à moradia constitui um patrimônio mínimo. Pode-se dizer,

---

<sup>16</sup> Cita Fachin outros exemplos: “Outras normas do Código Civil têm o mesmo escopo da regra do artigo 1.175, destaca-se, por exemplo, a possibilidade de revogação de doação, em caso de recusa de prestação de alimentos, por parte do donatário, que teria o dever e a possibilidade de prestá-los (art. 1.183, inciso IV); a incapacidade relativa dos prórigos (art. 6º, inciso II); a vedação de contrato que tenha por objeto a herança de pessoa viva (art. 1.089); também caracteriza instituto análogo ao contido no art. 1.443 do Código Civil francês, a denominada *action em séparation de biens*” (FACHIN, 2001, p. 108, grifos no original)

portanto, que não existe mínimo existencial se não houver um local para se reclinar a cabeça, quem não tem onde descansar não tem uma vida digna; quem não tem moradia, não tem mínimo existencial. Essa proteção ao mínimo existencial, ressalte-se, decorre do próprio entendimento do que seria a dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana foi pela Constituição concebida como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais. E, como tal, lança seu véu por toda a tessitura condicionando a ordem econômica, a fim de assegurar a todos uma existência digna (art. 170). Da mesma forma, na ordem social busca a realização da sonhada justiça social (art. 193), na educação e no desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205). (FACHIN, 2001, p. 193)

Desta feita, é apenas quando se protege um básico para a subsistência do ser humano que se concede a ele a dignidade para poder viver<sup>17</sup>. Mas o que seria o básico e o mínimo para se viver? Concorde-se com o que Fachin declara: “[o] mínimo não é menos nem é ínfimo. É um conceito apto à construção do razoável e do justo ao caso concreto, aberto, plural e poroso ao mundo contemporâneo” (FACHIN, 2001, p. 301). O mínimo, portanto, é tudo aquilo que o homem precisa para sobreviver, não é o pior ou mais inferior produto, mas sim, o adequado.

Um entendimento claro sobre a questão do patrimônio mínimo necessita compreender o que constitui a teoria dos direitos fundamentais e a partir de então dialogar uma intersecção entre o direito social à moradia e a dignidade da pessoa, sendo esse relacionado com este mediante o elo do estatuto jurídico mínimo. Nessa linha, vale o destaque de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.

Essa definição permite uma primeira orientação na matéria ao indicar alguns elementos básicos, a saber: (a) os sujeitos da relação criada pelos direitos fundamentais (pessoa *vs.* Estado); (b) finalidade desses direitos (limitação do poder estatal para preservar a liberdade individual); (c) sua posição no sistema jurídico, definida pela supremacia constitucional ou *fundamentalidade formal*. (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 40, grifos no original)

Consegue-se notar que os direitos fundamentais se constituem como elementos primordiais para a proteção da pessoa, seja ela natural ou jurídica. Com isso, necessário é aplicar

---

<sup>17</sup> Fachin inclusive menciona “Reconhecer-se a necessidade de uma leitura interdisciplinar do Direito, que vincule a lei à realidade. Neste novo contexto, ainda que mantida a estruturação liberal, o sistema caminha na direção de uma ‘despatrimonialização’ dos bens jurídicos, assim entendida como ‘a avaliação qualitativa do momento econômico e a disponibilidade de encontrar, na exigência de tutelado homem, um aspecto idôneo, não a ‘humilhar’ a aspiração econômica, mas, pelo menos, a atribuir-lhe uma justificativa institucional de suporte ao livre desenvolvimento da pessoa” (FACHIN, 2001, p. 282). Entender, portanto, que os bens são para o homem e não os homens para os bens é o novo giro que se deve realizar no Direito Privado. Em outras palavras, buscar-se que se conceda um mínimo de patrimônio para que a pessoa humana possa subsistir com dignidade.

às pessoas naturais, de maneira mais clara – até por força do presente trabalho – de que forma os direitos ditos fundamentais se alinham com os interesses constitucionalmente postos.

Pode-se notar que o sistema constitucional vigente privilegia essa forma de enxergar o sujeito de direitos em relação à própria criação dos direitos fundamentais. O autor acima citado refere-se à dualidade pessoa e Estado, numa espécie de contraposição, a qual já existiu historicamente e, por vezes, acontece até a atualidade.

Aliado a isto, considera-se também a finalidade dos direitos fundamentais, se há um objetivo comum e qual seria este. Uma vez que os direitos constituem uma agenda política de defesa dos interesses de um grupo social, semelhantemente, pode-se dizer dos ditos direitos fundamentais. Ora, qual seria a *mens constitutionis* no âmbito dos direitos hoje existentes.

Por fim, não se pode olvidar o caráter constitucional e de supremacia dos direitos ditos fundamentais. São dos direitos fundamentais que decorrem todos os outros conceitos do que se entende por pessoa, bens, patrimônio e mínimo existencial. Sem a posição de supremacia dos direitos fundamentais, não se poderia compreender os impactos e influxos dele decorrentes.

O entendimento dos direitos fundamentais pode ser também esclarecido na visão proposta por Paulo Bonavides:

Criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam, segundo Hesse, um dos clássicos do direito público alemão contemporâneo. Ao lado dessa acepção lata, que é a que nos serve de imediato no presente contexto, há outra mais restrita, mais específica e mais normativa, a saber: direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais. (BONAVIDES, 2015, p. 574)

Os direitos fundamentais, para fins da presente investigação, serão entendidos com a acepção primeiramente declarada no excerto acima destacado. Em outras palavras, entende-se, portanto, que os direitos fundamentais são os elementos com os quais a vida, a liberdade e a dignidade podem fazer sentido na existência.<sup>18</sup>

Contudo, para que se aplique os conceitos trazidos acima, necessário será trabalhar sobre as classificações existentes nos direitos fundamentais<sup>19</sup>. Virgílio Afonso da Silva, inclusive trata sobre a questão de maneira didática:

---

<sup>18</sup> Destaca-se a opinião diversa proposta por Virgílio Afonso da Silva, que defende, no âmbito da sua obra *Direito Constitucional Brasileiro* que os “direitos fundamentais são aqueles que a Constituição de 1988 definiu como fundamentais” (SILVA, 2021, p. 100), optando pela interpretação restritiva do termo, conforme demonstrado na citação de Paulo Bonavides.

<sup>19</sup> Jorge Miranda trata a referida temática da seguinte maneira: “Os direitos fundamentais constituem, em cada ordenamento constitucional, uma unidade. Mas isso não significa que não possam ser estabelecidas categorias, a partir de diferentes ângulos. Quanto à estrutura e ao conteúdo, para além da divisão tripartida de Jellinek em *status*

Há várias formas de classificar direitos fundamentais em gerações. Talvez a mais conhecida delas seja aquela desenvolvida em meados do século XX por T. H. Marshall para descrever a realidade dos direitos fundamentais na Inglaterra. Segundo Marshall, houve antes uma primeira geração de direitos, os direitos de liberdade; a essa, seguiu-se uma segunda geração, a dos direitos políticos; por fim, a consolidação dos direitos de liberdade e o exercício de direitos políticos prepararam o terreno para a conquista de uma terceira geração, a dos direitos sociais. No Brasil, contudo, a classificação de direitos fundamentais em distintas gerações usualmente mencionada pela literatura constitucional é aquela sistematizada por Karel Vasak na década de 1970. Apoiado em uma ideia do então diretor-geral da Unesco, Amadou-Mathar M'Bow, segundo o qual seria necessário dar início a uma terceira geração de direitos humanos, Vasak sistematizou o que, em sua opinião, seriam as três gerações. A primeira geração seria composta por direitos negativos, que demandariam uma *abstenção* estatal; esta compreenderia os direitos de liberdade e os direitos políticos. A segunda geração seria composta por direitos positivos, que demandariam uma *ação* estatal; esta compreenderia os direitos sociais. Por fim, a terceira geração seria composta pelos direitos de solidariedade. (SILVA, 2021, pp. 123-124)

Pode-se notar que as dimensões dos direitos fundamentais<sup>20</sup> usadas até a presente data são pelo menos três, os direitos de primeira dimensão, quais sejam os relativos à liberdade; os de segunda dimensão, relacionados à igualdade<sup>21</sup>; e os de terceira dimensão, que são tidos como os de solidariedade.

De acordo com Dimoulis e Martins (2012, p. 48), ao interpretar Georg Jellinek, a questão dos direitos fundamentais depende de como o Estado deveria atuar, ou seria obrigado a ter uma postura ativa face à sociedade, chamando-se a isto de postura positiva do Estado; ou seria obrigado a se abster de praticar qualquer ato, tratando-se de postura negativa do Ente Público<sup>22</sup>.

---

*libertis, status civitatis e status activae civitatis*, distinguiremos direitos de agir e direitos de exigir e direitos de existência, direitos de liberdade, direitos de participação, direitos a prestações e direitos de defesa. No tocante aos sujeitos, consideraremos, por um lado, direitos fundamentais individuais e institucionais; por outro lado, direitos comuns e direitos particulares; e, por outro lado ainda, direitos do homem, do cidadão e do trabalhador. Quanto ao exercício individual, de exercício coletivo e de exercício individual e coletivo simultaneamente. No respeitante ao objeto, em primeiro lugar, direitos pessoais, sociais e políticos; depois, direitos gerais e especiais; e, por fim, direitos fundamentais materiais e procedimentais.” (MIRANDA, 2012, pp. 93-94)

<sup>20</sup> Optou-se por utilizar a nomenclatura usada por Virgílio Afonso da Silva (2021, pp. 124-125), qual seja, dimensões de direitos fundamentais em razão de ser a defendida pelo referido autor.

<sup>21</sup> Paulo Bonavides, inclusive, comenta que os direitos de segunda dimensão – chamado pelo referido autor como de segunda geração – “[d]ominam o século XX do mesmo modo como os direitos de primeira geração dominaram o século passado. São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.” (BONAVIDES, 2015, p. 578) Contudo, “[a]travessaram, a seguir uma crise de observância e execução, cujo fim parece estar perto, desde que recentes Constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. De tal sorte que os direitos fundamentais da segunda geração tendem a tornar-se tão justificáveis quanto os da primeira; pelo menos esta é a regra que já não poderá ser descumprida ou ter sua eficácia recusada com aquela facilidade de argumentação arrimada no caráter programático da norma.” (BONAVIDES, 2015, p. 579)

<sup>22</sup> De maneira clara: “Se denominarmos a esfera do Estado com a letra **E**, a esfera de cada indivíduo (titular de direito) com a letra **I**, podemos distinguir três categorias ou espécies de direitos fundamentais conforme o tipo de relacionamento entre **E** e **I**. Essa tipologia permite estabelecer uma distinção conceitual entre os direitos negativos

O presente trabalho diz respeito ao direito social à moradia, o qual é tido como um direito *status positivus* ou social ou também denominado prestacional. Esclarecem Dimoulis e Martins:

A categoria dos direitos de *status positivus*, também chamados de direitos “sociais” ou a prestações, engloba os direitos que permite aos indivíduos exigir determinada atuação do Estado, no intuito de melhorar suas condições de vida, garantido os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, incluindo as liberdades de *status negativus*. O Estado deve agir no sentido indicado pela Constituição (E deve interferir na esfera I). De forma simétrica, o indivíduo tem o direito (positivo!) de receber algo, que pode ser material ou imaterial (E deve entrar na I). A expressão *direitos sociais* se justifica porque seu objetivo é a melhoria de vida de vastas categorias da população, mediante políticas públicas e medidas concretas de política social. Mas isso não o torna um direito coletivo. Enquanto direitos públicos subjetivos, os direitos fundamentais não são só individualizáveis como, em primeira instância, direitos individuais (dimensão subjetiva). (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 51)

Na qualidade de ser um direito social, pode-se enxergar que o intento do legislador era de proteção da pessoa natural e uma melhora da própria sociedade. Embora se trate do aspecto coletivo e demande políticas públicas, pelo fato de se tratar de um direito individualizado, isto é, o Estado é capaz de identificar quais são as pessoas que necessitam de uma prestação do Ente Público.

Nessa linha, o direito à moradia ser entendido como direito social demandaria uma atuação mais adequada do Estado para concessão do básico da subsistência do indivíduo. A necessidade de realização de políticas públicas efetivas que venham conceder ao cidadão a possibilidade de ter um local para se proteger das intempéries da vida, sendo a regularização fundiária um dos elementos mais importantes para a realização do direito social à moradia.

É importante destacar quem seria titular dos direitos tido como sociais. Sobre isso, vale mencionar que Dimoulis e Martins (2012, p. 78) entendem que todos aqueles que necessitam dos direitos sociais seriam titulares desses direitos. Em outras palavras, aqueles que necessitassem eventualmente do direito social de moradia seria o titular dessa prestação estatal. O que entraria em conflito com a ideia de que os direitos sociais seriam destinados a todos<sup>23</sup>.

---

(de resistência), os direitos prestacionais (incluindo os direitos sociais) e os direitos políticos, conforme as definições dadas por Jellinek nos finais do século XIX e utilizadas pela doutrina contemporânea.” (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 49).

<sup>23</sup> É salutar o destaque feito pelos autores que declaram: “A nossa definição indica uma restrição na titularidade. A área de regulamentação (objeto) dos referidos direitos sociais diz respeito a *todos* os seres humanos. A lista inclui necessidades vitais, como a alimentação e a saúde, e outras de menor premência, mas também importantíssimas, como o lazer ou a previdência social. Ora, a titularidade do direito social não é reconhecida a todos, mas tão somente às pessoas que necessitam de prestação estatal para satisfazer sua respectiva necessidade. Aquele que pode se alimentar utilizando recursos próprios ou de sua família não pode reivindicar do Estado prestações materiais ou em dinheiro para tanto. Ele possui, obviamente, a necessidade de se alimentar, mas não o direito social à alimentação. Temos aqui uma restrição teoricamente simples, mas que, na prática, gera problemas

A melhor forma de se enxergar os direitos sociais seria de reconhecer a sua universalidade, mas restringir sua exigibilidade. Em outras palavras, alguns direitos sociais seriam destinados para todos, isto é, todos tem o direito de ter um patrimônio mínimo, mas nem todos podem exigir isso do Estado.

A parte da exigência e da prestação do Estado concernente aos direitos sociais ficam limitados àqueles a quem o Ente Público pode destinar sua política pública. Inclusive, argumenta-se no tocante aos direitos sociais, ao menos uma análise à luz da teoria da reserva do possível, o qual, em poucas palavras pode ser resumido como a aptidão do Estado cumprir com suas obrigações prestacionais limitadas àquilo que é possível no plano fático. Vale destacar o que declarou Ingo Wolfgang Sarlet:

A partir do exposto, há como sustentar que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também a sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional. (SARLET, 2010, pp. 287-288)

O que se pode argumentar é até que ponto fica o dever do Estado no âmbito dos direitos tidos como prestacionais. Até onde o Ente Público fica obrigado para fornecer o mínimo existencial e como esse estatuto jurídico do patrimônio mínimo deve ser visto no caso concreto e nas políticas públicas estatais.

Para tanto, precisa-se saber se o Estado tem condições efetivas de dispor de seu patrimônio e seus recursos para concessão dos direitos fundamentais, isso porque não se vive em um universo de infinitos, mas sim, da finitude. Um dos grandes complexos e causas de conflitos na sociedade é a finitude da vida e de seus recursos. O mesmo, por ser o Estado uma ficção jurídica, ocorre com o Ente Público, por ser este uma criação humana, logo o uso e administração dos seus recursos também são limitados pelo caráter da finitude.

---

porque não é evidente em quais condições a pessoa necessita da prestação estatal.” (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 78)

Além da disponibilidade no plano fático e material, deve haver a disponibilidade no plano jurídico. O Estado só pode subsistir e conceder políticas públicas se isso for juridicamente possível. Não se pode olvidar o pacto federativo e a repartição de atribuições existentes entre os entes federados.

Ainda, deve-se olhar o plano da razoabilidade e da proporcionalidade, os direitos existentes estão de acordo com aquilo que se considera plausível para com a sociedade. Até que ponto o Estado pode arcar e onde se torna um ônus por demais excessivo e a concessão do Estado para alguns acabaria por resultar na recusa para outros.

Todas as questões aqui postas precisam ser devidamente equacionadas a fim de resguardar o patrimônio mínimo para as pessoas. O Estado não pode ser enxergado como o grande garantidor universal por não ser capaz de tanto, mas sim, deve resguardar o mínimo existencial às pessoas.

A proteção jurídica do patrimônio mínimo é de suma importância para que os direitos fundamentais sejam igualmente resguardados. Sem o mínimo existencial não existem direitos fundamentais. Aliás, vê-se claramente uma interrelação entre os direitos tidos como prestacionais e o patrimônio mínimo, pois, onde o indivíduo se encontra incapacitado de obter o mínimo para uma existência digna, este obtém o direito de pleitear do Estado para que este lhe forneça o mínimo para sua subsistência.

#### **1.4. Por uma interlocução entre o Direito Social à Moradia e a Dignidade da Pessoa Humana**

À análise do direito social à moradia e de que forma o referido direito fundamental de segunda geração pode realizar um intercâmbio junto à dignidade da pessoa humana. Neste caso, entendendo que a dignidade é fundamento que faz existir o direito à moradia. Faz-se uso das palavras de Patrícia Marques Gazola, a qual declarou “[c]ertamente não se pode conceber dignidade em um ser humano vagando nas ruas, sem acesso à moradia digna” (GAZOLA, 2008, p. 50)

O direito social à moradia é uma inquietação desde o início da modernidade, podendo-se destacar a obra de Friedrich Engels, o qual declara:

A assim chamada escassez de moradia, que desempenha um papel tão importante na imprensa atual, não consiste em que a classe dos trabalhadores esteja vivendo, de modo geral, em moradias ruins, superlotadas e insalubres. Essa escassez de moradia não é peculiar da época atual; ela não é nem mesmo um dos sofrimentos peculiares do proletariado moderno em comparação com todas as classes oprimidas anteriores; pelo contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo. (ENGELS, 2015, p. 38)

A visão de Engels demonstra que o problema atinente à morar em algum lugar não é algo exclusivo da modernidade, mas sempre foi um assunto que tocou à humanidade. Pode-se dizer que a moradia é um ponto nevrálgico à questão humana. Ter onde morar deveria ser considerado o básico da existência humana.

O homem desde os primórdios de sua existência buscou lugares para se abrigar das chuvas e tormentas diárias. Natural ao ser humano é buscar evitar as problemáticas diárias debaixo de um telhado. Ter onde reclinar a própria cabeça constitui um direito fundamental do ser humano. Ademais, é próprio construto da dignidade poder ter uma moradia.<sup>24</sup>

Destarte, o que seria, portanto, direito social à moradia e como ele é visto no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro são questões necessárias para se compreender qual o limite de um direito social à moradia. Carlos Almeida Filho em sua obra *A realização do direito humano à moradia* destaca que o direito social à moradia é:

Direito humano inerente ao indivíduo, dado que tanto nossa condição biológica como nossa condição social exigem a organização de um centro de atividades, necessariamente um local, fixo ou móvel, onde o que nos faz seres sociais precisa estar acomodado ou se demanda para se desenvolver. Moradia, então, é condição ínsita de humanidade, pois que o ser humano não a tem como instrumento ao aprimoramento das condições de vida, mas sim, como requisito essencial para que possa existir enquanto pessoa. Desta feita, suprimir as condições de moradia do indivíduo configura-se em negar-lhes a humanidade, despir-lhe enquanto sujeito de direitos, jogando-lhe no vazio da coisificação. (ALMEIDA FILHO, 2023, p. 70)

A moradia, portanto, é um elemento básico de dignidade humana, sem que haja moradia, qualquer outro direito de liberdade, ou ainda, prestacional, seria inútil, pois o básico da existência humana não existiria. Não se pode deixar o ser humano à margem da sociedade, isto é, deixar o indivíduo sem uma moradia é marginalizá-lo e impossibilitá-lo de que exerça sua vida com dignidade. Um ser humano sem moradia é um sujeito sem dignidade humana.

Nessa esteira, o direito social de moradia encontra seu resguardo internacional e nacional. Destaca Hugo de Oliveira Basili (2017, pp. 109-110) que o direito à moradia se

---

<sup>24</sup> Essa relação é realçada por Carlos Almeida Filho: “A Moradia tem relação com a Dignidade, mas antes da dignidade-conceito constitucional, a dignidade de per si, que tem o indivíduo como adequado morar, de acordo com sua cultura ou com seus costumes. Ao amazonense pode ser ultrajante ser obrigado a viver em um local onde não se possa atar sua rede; para outros, com raízes mais telúricas, a inexistência de um espaço onde cultivar suas verduras ou criar pequenos animais de corte pode representar uma violência; outros tantos podem preferir morar em um local que possibilite crescer, tijolo-a-tijolo, à medida que as economias possam ir melhorando no futuro. A moradia, então, não tem um padrão, pois a vida mesmo, em sociedade, também não possui homogeneidade, dado que existem diferenças geográficas, ambientais e culturais que vão implicar necessárias mudanças na forma de se viver, e que devem ser necessariamente observadas: não é igual morar no Amazonas equatorial e no Rio Grande do Sul temperado, distintos para o enfrentamento do tempo; aos pequenos artífices e comerciantes, a casa pode ser também o espaço de seus trabalhos, seja por razões econômicas ou pelas próprias condições inerentes ao ofício empreendido; a tantos outros, a casa, enquanto local fixo, é um conceito relativo, dado que a natureza de suas ocupações possa ser variável ou transitória, e a necessidade de mudar faça a morada um conceito móvel” (ALMEIDA FILHO, 2023, pp. 70-71)

encontra declarado tanto na Declaração Universal de Direitos Humanos da Organizações das Nações Unidas – ONU em 1948<sup>25</sup>, bem como no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aderidos pelo Brasil em 1992<sup>26</sup>.

Inclusive, em 2019, as Nações Unidas em sua Assembleia Geral exararam dezesseis diretrizes para a moradia adequada, são elas:

*Directriz núm. 1. Garantizar el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental vinculado a la dignidad y al derecho a la vida.*

*Directriz núm. 2. Adoptar medidas inmediatas para garantizar el logro progresivo de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada con arreglo al criterio de razonabilidad.*

*Directriz núm. 3. Garantizar una participación significativa en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y decisiones en materia de vivienda.*

*Directriz núm. 4. Aplicar estrategias integrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda.*

*Directriz núm. 5. Erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar.*

*Directriz núm. 6. Prohibir los desalojos forzosos e impedir los desalojos siempre que sea posible.*

*Directriz núm. 7. Mejorar los asentamientos informales incorporando un enfoque basado en los derechos humanos.*

*Directriz núm. 8. Erradicar la discriminación y velar por la igualdad.*

*Directriz núm. 9. Velar por la igualdad de género en la vivienda y las tierras.*

*Directriz núm. 10. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para los migrantes y los desplazados internos.*

*Directriz núm. 11. Garantizar la capacidad y la rendición de cuentas de las administraciones locales y regionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.*

*Directriz núm. 12. Garantizar la regulación de las empresas en consonancia con las obligaciones del Estado y abordar la financierización de la vivienda.*

*Directriz núm. 13. Velar por que el derecho a la vivienda oriente y acomode las medidas para dar respuesta al cambio climático y abordar los efectos de la crisis climática en el derecho a la vivienda.*

*Directriz núm. 14. Cooperar en el ámbito internacional para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.*

*Directriz núm. 15. Garantizar la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas.*

*Directriz núm. 16. Garantizar el acceso a la justicia para todos los aspectos del derecho a la vivienda. (ONU, 2019, p. 2)*

No aspecto constitucional, o direito social à moradia se encontra destacado no âmbito do art. 6º, o qual, de acordo com Hugo de Oliveira Basili (2017, p. 119) constitui uma norma programática, com isso, comentou o referido autor:

Com a expressa inserção do direito à moradia entre os direitos sociais previstos no artigo 6º, caput, é de rigor, como ressaltado pela doutrina citada acima, compreender tal direito no regime dos direitos fundamentais. Isso quer dizer que o direito à moradia, enquanto direito

<sup>25</sup> “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, 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”. (ONU, 2023)

<sup>26</sup> “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” (BRASIL, 2023)

fundamental social, passa a integrar o núcleo do ordenamento constitucional, compondo a definição elementar da relação entre Sociedade e Estado regida pela Constituição. Nessa qualidade, fica protegido como cláusula pétrea na ordem constitucional brasileira e sua aplicabilidade é imediata.

Importante anotar que ao qualificarmos o dispositivo do artigo 6º como norma programática, estamos reconhecendo uma normatividade específica, que embora não evidencie como, o que e quando deve exatamente ser feito, reconhece direito fundamental, então, implica em limites e obrigações ao Estado. (BASILI, 2017, p. 120)

Em outras palavras a proposta constitucional de se tratar do direito social à moradia era de caráter programático e buscando a concessão de um aspecto da própria dignidade da pessoa humana, de tal sorte que se lança mão, portanto, do conceito de Sergio Iglesias Nunes de Souza sobre o que seria moradia, bem como suas eventuais distinções para com residência e habitação no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para sua existência e proteção jurídica. Para nós, a moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. Residência é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a habitação é o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem imóvel, a relação entre sujeito e imóvel, seja decorrente dos direitos pessoais ou reais. Assim, a moradia é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico (como bem extrapatrimonial), assim como ocorreu com o domicílio em relação à residência. (SOUZA, 2013, p. 39)

A moradia, então, se trata do direito fundamental de alguém escolher um local para fixar residência e habitar, deixando naquele lugar os seus interesses para a sua vida particular por um espaço de tempo ou de maneira indeterminada. Moradia é ter onde poder reclinar a cabeça num dia (ou noite). José Afonso da Silva caracteriza o direito à moradia da seguinte maneira:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que a se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “morari”, que significava demorar, ficar. Mas é evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia. (SILVA, 2010, p. 314)

Pode-se dizer que a construção teórica do direito social à moradia estaria relacionada com um *animus* de permanecer num local por um tempo prolongado, não se estabelecendo um prazo mínimo para tanto, mas enxergando a razoabilidade em que alguém pode demorar em um local para que nele possa morar.

Isto é, a mera residência habitual num imóvel por um curto prazo de tempo, obviamente, não pode ser compreendida como moradia. Significa dizer que a pessoa que se encontra hospedada em um local (v.g. hotel) não pode ser considerada como moradora daquele lugar, uma vez que apenas o faz por um curto período.

Diversamente é uma pessoa que loca um imóvel para nele estar, ainda que por prazo determinado. Veja que neste segundo caso, é considerado que a pessoa mora naquele local, pois o ocupa para estar o máximo de tempo possível e lá ser, conseqüentemente, encontrado, bem como fixar suas raízes e suas relações sociais no entorno desta localidade.

Vale dizer, com isso, concordando com o que declara Claudiomar Luiz Machado “mesmo já constando no texto constitucional e consolidado na ordem internacional, a inclusão no texto constitucional atribui maior efetividade na luta pelo direito à moradia” (MACHADO, 2019, p. 47)

Loreci Gottschalk Nolasco (2008, p.87) argumenta, com base na crônica de Rubem Braga, que o direito à moradia constitui a necessidade mais básica do ser humano, fazendo referência à fala de Edwark Coke, a qual, faz-se questão de mencioná-la também, “a casa de um homem é o seu castelo”.

Argumenta, ainda, Nolasco (2008, p. 87-88) que o direito social à moradia é indispensável para que outros direitos sociais possam existir e ser garantidos, elencando a própria vida, saúde e, até mesmo liberdade, isto por ser uma proteção desde o *homo sapiens* pré-histórico como elemento de proteção contra predadores e intempéries naturais, até o ser humano moderno. Destaca-se a definição do referido autor sobre a temática

O direito de moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. (NOLASCO, 2008, p. 88)

Em um aspecto mais elementar para um ser humano. O direito à moradia é a possibilidade de ter onde se abrigar. Como bem destacou o referido autor, ter um local básico onde se possa realizar o básico da existência humana, isto é, os atos mais singelos como alimentação, sono e higiene, é o mínimo para que se tenha uma existência, pode-se dizer, uma existência digna.

Outro conceito interessante sobre o direito à moradia é o formulado por Flávia Bernardes de Oliveira que declara que “[o] direito à moradia é aquele reconhecido e protegido por um conjunto de normas jurídicas que garantem a estável e segura localização física de uma pessoa e de sua família” (OLIVEIRA, 2017 p. 25)

A moradia, portanto, está muito ligada com a condição que a humanidade tem de ter um local com segurança para habitar. Observa-se que sempre é destacado pelos autores ora citados o quesito da segurança. Isso porque a moradia constitui um elemento de proteção à própria pessoa. Ter um ambiente que impeça, ou ao menos dificulte, a entrada de outros não autorizados acaba sendo um elemento de resguardo do próprio sujeito.

Contudo, o direito social à moradia não pode ser entendido como morar em um local totalmente insalubre. Existem condições mínimas de habitabilidade, bem como um básico para que uma moradia se considere adequada para fins de direito. Faz-se uso das palavras de Vitor de Andrade Monteiro que diz “é na defesa da dignidade humana que se encontra o ponto de partida para entender a natureza dos direitos sociais, e entre eles o direito à moradia adequada” (MONTEIRO, 2019, p. 14)

Isto é, uma moradia inadequada não pode ser considerada a concretização do direito, mas apenas uma subversão daquilo que deveria privilegiar a dignidade. Sobre isso, destacam Gilberto Passos de Freitas e Marcus Filipe Freitas Coelho:

Para a habitação ser adequada, deve, no mínimo, seguir os seguintes critérios: segurança jurídica na posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura (água potável, saneamento básico, energia, iluminação, coleta de lixo); e acessibilidade à garantia dos demais direitos humanos (FREITAS; COELHO, 2022, p. 12)

Pode-se dizer que o mínimo para que alguém tenha um direito social à moradia resguardado são os elementos destacados pelos referidos autores. De fato, a eles assiste razão. Veja-se cada um deles.

O primeiro diz respeito à segurança jurídica da posse. Em verdade, se uma pessoa tem que continuamente defender a posse sobre uma área que esta ocupa, claramente não se está diante de uma posse mansa, pacífica e sem oposição. Na realidade, a oposição à posse constitui grave perigo ao exercício do sujeito de direitos sobre a coisa utilizada.

Uma discussão sobre o *corpus* que alguém exerce a posse descaracteriza qualquer relação jurídica de posse. Em termos práticos, acaba-se por negar à pessoa o bem. Se não é possível conceder ao sujeito o direito de possuir o bem, não é possível que haja uma moradia,

isso porque o referido direito social tem como uma das características mais marcantes a proteção do indivíduo das intempéries externas.

O segundo elemento diz respeito à disponibilidade de serviços e infraestrutura estatal. Ora, não se pode ter moradia sem que haja um básico de existência humana prestada pelo Estado. Um local sem o mínimo de saneamento básico, água e luz não pode ser considerado como adequado para a moradia, especialmente nas cidades.

Trata-se do mínimo para uma existência digna em sociedade. Estar amparado pelo Estado que tem deveres sociais a cumprir é o mínimo que a dignidade da pessoa humana exige para a concretização do direito social à moradia. Não existe dignidade sem uma moradia adequada.

O terceiro e último elemento diz respeito a uma acessibilidade aos demais direitos humanos. Na verdade, não pode o Estado lançar as pessoas em marginalização. Não se pode considerar como direito social à moradia o aspecto meramente formal de alguém ter um local para se proteger das intempéries. Mas sim, que haja, aliado a isto, uma proteção aos demais direitos que compreendem a dignidade da pessoa humana.

Dignidade da pessoa humana não é apenas um elemento da vida do ser humano, mas sim toda a vida do indivíduo de sorte que a proteção à moradia não deve ser em apenas um aspecto da vida humana, mas sim em todas as áreas, resguardando um real direito em todos os prismas da existência.

Existe uma discussão jurídica sobre a possibilidade de o direito social à moradia ser considerado um direito difuso. Quem elucida o tema é Elza Maria Alves Canuto a qual declara:

Classificar o direito à moradia, como difuso, decorre da sua qualificação em direito social, prevista no artigo 6º da CF/1988. Os direitos transindividuais têm, naturalmente, dimensão social e configuram novas categorias políticas e jurídicas e, a par de tratar-se de uma situação aflitiva para o povo brasileiro, o fato de não estarem efetivados não os diminui. Devem ser encontrados meios para que esses direitos sejam efetivados e consolidado o Estado Social, preconizado pela CF/1988. O homem, cujos direitos nasceram da filosofia jusnaturalista, que reconhecendo o estado da natureza admite a existência de poucos e essenciais direitos, como o direito à vida, à propriedade, à liberdade, tem, constitucionalmente, um rol de direitos, cuja efetividade, no que lhe cabe, deve ser proporcionada. (CANUTO, 2010 p. 179)

Contudo, neste trabalho diverge-se sobre a temática e entende-se que o direito à moradia tem como característica ínsita ser um direito social e, portanto, individualizado e não difuso como tratou a autora. Remonta essa argumentação ao tópico precedente no que tange à reflexão realizada quanto à teoria dos direitos fundamentais.

A despeito disso, concorda-se que é necessária uma maior efetividade dos direitos sociais. Aliás, a mera não efetivação desses direitos não pode constituir óbice à sua existência, ou ainda, a sua inexistência. A ineficiência estatal quanto ao bem-estar social não pode ser usada como subterfúgio para a impossibilidade concretização da moradia dos brasileiros que mais necessitam.

O que se pode depreender é que toda a argumentação até o momento se iniciou no paradigma da dignidade da pessoa humana. Isto é, não há nenhum direito que não decorra de uma correta compreensão do que seria o valor resguardado como fundamento da República Federativa do Brasil.

Aliado a isto, fez-se uma reflexão quanto ao estatuto jurídico do patrimônio mínimo e a teoria dos direitos fundamentais no âmbito do ordenamento pátrio. O ser humano, para que possa exercer a sua dignidade, tem que ter um mínimo existencial para que seja possível ter seus direitos fundamentais garantidos.

Dessa feita, a dignidade também constitui um elemento fundamental para que exista o direito social à moradia. Não se pode ter dignidade com pessoas que não tem onde morar. Não há dignidade com pessoas que vagueiam sem ter onde reclinar a sua cabeça em consonância com o instinto mais básico humano que é a autopreservação. O direito social à moradia é, portanto, o elemento basilar da dignidade da pessoa humana.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Esse é inclusive o compromisso da ONU para a concretização da moradia adequada: “12. *El derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por ser indisociable de los valores fundamentales de los derechos humanos, como la dignidad, la igualdad, la inclusión, el bienestar, la seguridad de la persona y la participación pública.* 13. *Cada año se pierden millones de vidas y otras muchas se ven afectadas por la falta de hogar o las condiciones de vivienda inadecuadas. Sin embargo, esas violaciones masivas de los derechos humanos, en particular del derecho a la vivienda y del derecho a la vida, así como de otros derechos, como el derecho a la salud, a la integridad física, a la vida privada y al agua y el saneamiento, rara vez son abordadas como tales por los Gobiernos, las instituciones de derechos humanos o los sistemas de justicia.* 14. *Los Estados a menudo malinterpretan el derecho a la vivienda como un mero compromiso con los programas de vivienda, una cuestión de política socioeconómica aislada de los valores e imperativos de derechos humanos y sin una verdadera rendición de cuentas ni acceso a la justicia.* 15. *Como aclaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse de manera restrictiva, como el derecho a un mero alojamiento físico o a una vivienda concebida como una mercancía. Al contrario, el derecho a la vivienda debe entenderse en relación con la dignidad inherente al ser humano.* 16. *Medidas de aplicación: a) Los Estados, con inclusión de sus poderes judiciales, han de velar por que se reconozca el derecho a una vivienda adecuada y que este sea jurídicamente exigible como derecho humano fundamental por conducto de las disposiciones constitucionales y legislativas aplicables o mediante la interpretación de derechos interdependientes como el derecho a la vida. El derecho a una vivienda adecuada debería estar integrado en el diseño de políticas y programas e incluido en la formación de abogados y jueces<sup>8</sup> ; b) El derecho a la vivienda debería definirse como el derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad, y habría de reunir condiciones como la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, unos gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, una ubicación apropiada y la adecuación cultural<sup>9</sup> ; c) En el ejercicio de sus funciones de examen judicial, los tribunales deberían adoptar interpretaciones de la legislación nacional que fuesen compatibles con el derecho a la vivienda y los Gobiernos deberían promover esas interpretaciones, también en los alegatos presentados en las causas judiciales<sup>10</sup>; d) El derecho a la vivienda debe reconocerse y afirmarse*

## 2. DE QUANTA TERRA PRECISA O ESTADO?

A provocação esposada no título deste tópico leva em conta a obra Liev Tolstói, onde se questionava em um conto, “*de quanta terra precisa o homem?*”. Contudo, essa mesma indagação merece ser realizada ao Estado, notadamente o Estado-Membro da Federação por ser o maior proprietário de terras devolutas.

Com isso, para se discorrer adequadamente sobre o referido questionamento, é mister começar tratando de maneira introdutória sobre como se dá o patrimônio imobiliário do Estado, especialmente sobre as terras devolutas. Ou seja, é preciso esclarecer não só o que são terras devolutas, mas também tratar sobre sua origem e desenvolvimento no âmbito do Brasil.

Ultrapassada a referida questão, é preciso trabalhar sobre o direito à cidade e, conseqüentemente, realizar reflexões sobre o direito urbanístico. Essa necessidade decorre do fato da discussão presente no vertente trabalho ser sobre terras devolutas estaduais na capital do Amazonas.

Por fim, é necessário tratar sobre a questão das políticas públicas. Não somente aspectos conceituais, mas também discorrer sobre a maneira que as referidas questões são tratadas sobre direitos sociais a fim de realizar uma interlocução com o direito social à moradia e a própria dignidade tratadas no capítulo precedente.

### **2.1. Notas introdutórias sobre o patrimônio imobiliário do ente público: das terras devolutas ao estado-membro como maior proprietário de terras**

A questão relativa às terras do Estado é remontada à era da própria colonização do Brasil. Pode-se dizer, com isso, que a questão fundiária é um problema crônico desde antes da constituição do país como nação independente. Essa questão perdurou até o período hoje entendido como republicano, embora por vezes certas práticas possam ser desconsideradas com o contexto real do que seria a *res pública*.

Laura Beck Varela realizou um trabalho histórico sobre como a aspecto da propriedade no Brasil e sua origem no aspecto das sesmarias em Portugal. Lançando-se mão desse trabalho vai ser tratado a seguir utilizando-se o cotejo adequado às realidades atuais dessa questão jurídica.

---

*como indivisible e interdependiente con otros derechos, como los derechos a la vida, a la seguridad de la persona y a la igualdad, y estos deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección del derecho a la vivienda” (ONU, 2019, pp. 4-5)*

De acordo com a Laura Beck Varela (2005, p. 20), as sesmarias portuguesas tinham como fundamento o cultivo. Ou seja, a utilidade da terra era de suma importância para que haja a consagração da propriedade<sup>28</sup>. Tanto é verdade que, segundo Varela (2005, p. 25), as sesmarias que não detinham a utilidade e o cultivo eram entendidos como terras devolvidas, sendo essa a origem das terras devolutas, pois ao rei cabia o direito de conquista sobre o território.

Por outro lado, conforme Laura Beck Varela (2005, pp. 72-73) a propriedade sesmarial no Brasil conta como uma figura distinta, isso porque ela deixa de ser uma origem feudal tal qual fora em Portugal e passa a ser uma propriedade pública de domínio régio, integrante do patrimônio da coroa portuguesa até se tornar a propriedade privada moderna<sup>29</sup>. Entende-se, à luz do dado normativo brasileiro, que todo imóvel um dia pertenceu ao patrimônio público. Esse conceito remonta à ideia trazida por Immanuel Kant (2014, p. 65-66) sobre o estado de comunidade, afinal tudo que é externo não é nosso – ainda na visão kantiana – caberia ainda dizer que o estado de comunidade é o primeiro no contexto da nossa sociedade. Tanto é verdade que no Brasil dois novos elementos, de acordo com (VARELA, 2005, p. 81), surgem, quais sejam o dever de proteção das terras coloniais, através do uso de edificações militares, bem como o direcionamento da produção agrícola da cana, sendo esse o germinal do que hoje é entendido como latifúndio (VARELA, 2005, p. 86).

Contudo, as sesmarias perdem espaço no âmbito do direito brasileiro com o surgimento da ideia de posse como fundamento jurídico, utilizando-se do cultivo para a apropriação da propriedade imobiliária (VARELA, 2005, p. 107)<sup>30</sup>:

Firmou-se, nesse período, verdadeiro costume jurídico, que contava inclusive com base legal, no sentido de que a ocupação ou posse com cultura efetiva, constituía legítimo modo de aquisição do domínio, distinto da clássica *occupatio romana*. (VARELA, 2005, p. 113)

---

<sup>28</sup> Nesse sentido, declara Laura Beck Varela “consistia a sesmaria, basicamente, na atribuição bens incultos – porque abandonados ou por nunca terem sido cultivados – a determinada pessoa com o encargo de os aproveitar, dentro de prazo fixado na Lei ou na carta de adjudicação. Assim, formulava-se uma resposta jurídica à crise agrícola e demográfica, à falta de braços e de alimentos, mediante a imposição do dever de lavrar a terra e das demais restrições referentes aos trabalhadores” (VARELA, 2005, p. 24). Pode-se dizer que as sesmarias tinham por característica primordial a atuação ativa daquele que é titular da terra concedendo a ela uma espécie de função social necessária para a própria existência do imóvel.

<sup>29</sup> “A propriedade sesmarial, que na sociedade portuguesa constituía uma dentre as múltiplas formas dominiais, passa a ser, no Brasil-colônia, a regra geral, forma jurídica que instrumentaliza as concessões régias no território a ser explorado” (VARELA, 2005, p. 75).

<sup>30</sup> “A extinção do regime das sesmarias ocorre no contexto do início da expansão da economia cafeeira e do movimento que resultou na Independência, estando na pauta de discussões a necessidade de regulamentação da propriedade privada – exigência do próprio desenvolvimento do Estado, agora politicamente independente da metrópole” (VARELA, 2005, p. 111)

O aspecto oitocentista demonstra que as posses deveriam ter os seguintes elementos: “cultura efetiva, a morada habitual e a posse aliada ao trabalho” (VARELA, 2005, p. 116), havendo a tríade ter-se-ia a aquisição da propriedade imobiliária. Destaca-se inclusive que a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), de acordo com a Laura Beck Varela (2005, p. 117), foi lá que se positivou a questão das terras devolutas<sup>31</sup> do império como as que não foram concedidas ou que retornaram ao poder público quando do não atendimento dos requisitos legais<sup>32</sup>. Vale trazer a definição de Terras Devolutas por Carlos Marés:

Todas as terras que não estavam sob o domínio privado ou não estavam afetadas a um fim público, que eram senhorio do rei de Portugal e que foram, com a independência, devolvidas ao Estado brasileiro criado em 1824, passaram a ser chamadas de terras devolutas. Terras devolutas, portanto, estavam definidas, e estão até hoje, por sua negação, quer dizer, devolutas são as terras que não são aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal, não se achem no domínio particular, nem tivessem sido havidas por sesmarias e outras concessões do Governo-geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura, não tivessem sido concedidas em sesmaria ou outros atos do Governo-geral que, apesar de incursas em comisso, foram revalidadas pela Lei 601, não se achem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, foram legitimadas pela lei.

As terras devolutas, assim, eram de domínio público, diferente daquelas de uso, porque poderiam, e até deveriam, ser vendidas. A Lei não enterrou a ideia de concessão, isto é, de um poder discricionário do Estado, apenas estabeleceu um preço para esta concessão, com exceção para a faixa de fronteira, cuja intenção do Império era fixar população para demarcar os limites nacionais e em alguns casos ampliá-los. Em todo caso, mesmo na faixa de fronteira, não estava autorizada a ocupação, a Lei mantinha a concessão. A diferença é que na faixa de fronteira o Governo poderia conceder a pobres, e fora dela, não. Deve ficar claro que o instrumento jurídico da concessão e a discricionariedade do Poder Público no século XIX e quase todo século XX esteve subordinado diretamente aos interesses dos poderes oligárquicos. Na realidade ainda hoje estão, mas tanto as concessões quanto a discricionariedade podem ter algum controle externos, naquela época nem isso. (MARÉS, 2021, pp. 86-87)

Antes da Lei de Terras resume Carlos Marés esclarece como se dava as terras no Brasil:

A situação das terras no Brasil antes do advento da Lei de Terras, de 1850, (Lei 601/1850) era a seguinte:

- 1) Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas. Reconhecidas como propriedade privada estavam garantidas pela Constituição, portanto protegidas contra posse alheia, usurpação e qualquer ato do Governo. Este era considerado o título originário mais importante, por isso as transmissões que o tivessem por fundamento,

---

<sup>31</sup> Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL, 1850)

<sup>32</sup> A questão das terras devolutas trouxe muitas críticas por ilustres juristas, dentre os quais Laura Beck Varela (2005, p. 143) cita Teixeira de Freitas, destacando a ininteligibilidade do referido instituto jurídico, propondo-se como conceitos aquelas que estão utilizados para o uso público, não possuindo nenhum domínio particular, tendo sido sesmarias ou concessões do Governo Geral – ou Provincial – que quedaram em comisso, ou foram ocupadas, mas não legitimadas.

- eram também consideradas legítima propriedade. Isto significa que as terras mais densamente ocupadas e produtivas já era propriedade privada.
- 2) Sesmarias, embora concedidas antes de 1822, não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção. A confirmação era um ato do governo que tinha por finalidade apenas, como o nome mesmo o diz, confirmar a concessão. A Lei 601/1850 possibilitou a confirmação, pelo Poder Público destas sesmarias desde que estivessem efetivamente ocupadas com cultivo e morada habitual do sesmeiro ou concessionário. Depois deste procedimento a terra passava a ser propriedade privada.
  - 3) Glebas ocupadas por simples posse. Apesar das proibições, muitas pessoas ocupavam terras para viver e produzir. Ou eram suficientemente escondidas para que as autoridades não se dessem conta, ou tinham a benevolência e proteção de autoridade local. Estas posses não davam qualquer direito, mesmo que dispusessem de um documento autorizatório. A Lei Imperial reconheceu estas posses, em pequenas dimensões e que tivessem sido tornadas produtivas pelo ocupante que nelas mantivesse morada habitual. A produção exigida pela Lei era a voltada para o mercado, não a de simples subsistência ou baseada na coleta e na caça. Deu a este reconhecimento o nome de legitimação de posse. Para esta concessão a Lei determinou ao Governo estabelecer um prazo certo para que fosse requerida a medição, o prazo equivaleria a uma prescrição, porque, se perdido, perdido estava o direito. A posse legitimada, desde que registrada (tirado o título, como dizia a Lei) se tornada propriedade privada, como todas suas garantias.
  - 4) Terras ocupadas para algum uso da Cora ou governo local, como praças, estradas, escolas, prédios públicos etc. que foram reconhecidas como de domínio público. Estas terras teriam que estar sendo usadas, confirmando a ideia de que a “propriedade” pública tem seu assento no uso, na destinação e enquanto está sendo usada e destinada. O exemplo mais claro disto é o álveo do rio que é público enquanto usado pelas águas que correm, que são públicas, mas no momento que secar o rio, por deixarem de ter uso público, se tornam privadas, incorporadas pela propriedade ribeirinha.
  - 5) Terras sem ocupação. Todas aquelas que não se enquadrassem nas categorias anteriores eram consideradas sem ocupação, mesmo que alguém ali estivesse e dela tirasse seu sustento e vida. Entre estas terras se encontravam as ocupadas por povos indígenas, por escravos fugidos, formando ou não quilombos, por libertos e homens livres que passaram a sobreviver da natureza, como populações ribeirinhas, pescadores, caboclos, caçadores, caíçaras, posseiros, bugres e outros ocupantes. Estas terras foram consideradas devolutas pela Lei Imperial e disponíveis para serem transferidas ao patrimônio privado. As terras indígenas, já anteriormente reconhecidas, tem na Lei 601/1850 sua reconfirmação com o nome de Reservas Indígenas (MARÉS, 2021, pp. 80-82)

As terras que não fossem devolutas deveriam ser registradas, no que se conhecia como Registro do Vigário (VARELA, 2005, p. 151). Contudo, esse sistema é superado e ultrapassado para a fase de mercantilização da terra (VARELA, 2005, p. 172) na qual fortalece-se a hipoteca, a ideia de transcrição e do próprio registro no direito brasileiro<sup>33</sup>, vindo a ser substituído pelo instituto da matrícula somente na década de 1970.

A Constituição da República de 1988 institui que as terras devolutas dos Estados da Federação são todas aquelas não pertencentes à União. A conclusão lógica decorre da interpretação conjugada dos artigos 20, inciso II e 26, inciso IV do texto constitucional (BRASIL, 1988). Tal fato acaba por criar a situação jurídica em que todos os terrenos devolutos que não sejam “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares,

---

<sup>33</sup> “No tocante ao registro de imóveis, pode-se afirmar que a Lei nº 1237 o criou, na medida em que seu art. 7º abrangia não só o registro das hipotecas, ‘de importância incontestável, quer em relação ao crédito, quer em relação a moral’, mas também a transcrição dos títulos de transmissão de quaisquer imóveis suscetíveis de hipoteca e de criação de ônus reais”. (VARELA, 2005, p. 178)

das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (BRASIL, 1988) são integrantes do patrimônio público estadual. Isto é, grande parte do território brasileiro estaria na mão dos Estados-Membros da Federação, possuindo estes a maior quantidade de patrimônio imobiliário em relação aos demais membros do Pacto Federativo.

Em razão do fato de grande parte das terras pertencentes à República Federativa do Brasil estar sob o domínio dos Estados-Membros, justifica-se uma perquirição quanto às atitudes praticadas por estes no que tange ao procedimento de guarda do referido patrimônio imobiliário. Aliás, vale a discussão, igualmente, de como lidar com tantos bens imóveis, uma vez que não é de intento do Estado a guarda eterna de terras, mas sim – ao menos deveria sê-lo – a sua funcionalização ao interesse público.

No âmbito da Amazônia, especialmente no Estado do Amazonas, existem duas leis estaduais que disciplinam o seguinte trecho da Constituição Estadual:

ART. 134. As terras devolutas, as áreas públicas desocupadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas:

I - no meio urbano - a assentamentos de população de baixa renda, instalação de equipamentos coletivos, áreas verdes ou de lazer;

II - no meio rural - à base territorial para programas de colonização, reservas de proteção ambiental e instalação de equipamentos coletivos.

§ 1º Cabe ao Estado e aos Municípios promover o levantamento, ação discriminatória e registro de terras devolutas através de Órgãos competentes, devendo os seus resultados serem amplamente divulgados.

§ 2º O Poder Executivo providenciará a alocação de recursos suficientes para a execução e conclusão de todo o processo no caso de ação discriminatória.

§ 3º A destinação de áreas se dará mediante a concessão de títulos de domínio ou de uso, na forma da lei.

§ 4º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 5º As transferências de que trata o § 3º, deste artigo, obedecerão aos critérios de indivisibilidade e intransferibilidade das terras, antes de decorrido o prazo de dez anos.

§ 6º O Estado e os Municípios, no âmbito de suas respectivas instâncias, manterão devidamente atualizados cadastros imobiliários e de terras públicas, a nível urbano e rural.

§ 7º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com áreas superior a mil metros quadrados, se urbana, e mil hectares, se rural, a pessoa física ou jurídica, dependerá de prévia aprovação da Assembléia Legislativa. (AMAZONAS, 1989)

As leis que disciplinam o referido dispositivo da Constituição Estadual são as leis estaduais nº 2.754/2002<sup>34</sup> e 3.804/2012<sup>35</sup>. Ambas contemplam mecanismos de regularização fundiária e como se dá a sua aplicabilidade prática, demonstrando que a intenção do legislador sempre foi a de que houvesse a correta concessão do patrimônio imobiliário aos particulares, sejam eles pessoas naturais ou jurídicas – a depender do instrumento de regularização fundiária,

<sup>34</sup> Veja-se a ementa a seguir: “REGULAMENTA o artigo 134 da Constituição do Estado do Amazonas, dispondo sobre a aquisição, destinação, utilização, regularização e alienação dos bens imóveis do Estado do Amazonas e dá outras providências” (AMAZONAS, 2002)

<sup>35</sup> Veja-se a ementa a seguir: “DISPÕE sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado; altera a Lei n. 2.754, de 29 de outubro de 2002; e dá outras providências” (AMAZONAS, 2012)

pois, novamente, não é intento – e interessante – ao Estado-Membro da Federação meramente resguardar todos os imóveis em seu patrimônio.

Com isso, tem-se os bens públicos<sup>36</sup>, dentre os quais se possui a ideia dos bens de domínio público<sup>37</sup> os quais se subdividem, no âmbito do artigo 99 do Código Civil em bens de uso especial<sup>38</sup>, uso comum do povo<sup>39</sup> e dominicais<sup>40</sup> (DI PIETRO, 2022, pp. 1933-1935), restando esse último caracterizado como bens do domínio privado do Estado (DI PIETRO, 2022, p. 1942).

Conforme citado na nota de rodapé nº 40, é da opinião de Carolina Baracat Mokarzel de Luca de que as terras devolutas devem ser consideradas como bens públicos dominicais, igual opinião tem Marcello Rennó de Siqueira Antunes o qual trata especificamente das terras da União (ANTUNES, 2019, p. 31). Hely Lopes Meirelles possui um conceito sobremodo importante à tanto:

Terras devolutas - Terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários. Tal conceito nos foi dado pela Lei imperial 601, de 18.9.1850, e tem sido aceito uniformemente pelos civilistas. Essas terras, até a proclamação da República, pertenciam à Nação; pela Constituição de 1891 foram transferidas aos Estados-membros (art. 64) e alguns destes as traspassaram, em parte, aos

<sup>36</sup> Nos dizeres de Carolina Baracat Mokarzel de Luca “A expressão ‘bens públicos’ é utilizada para designação dos bens pertencentes a entes estatais, com o objetivo de atender ao interesse público, incidindo sobre eles normas especiais que se diferenciam das normas incidentes sobre os bens de natureza privada” (DE LUCA, 2020, p. 37)

<sup>37</sup> Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro “A expressão domínio público é equívoca, no sentido de que admite vários significados: 1. em sentido muito amplo, é utilizada para designar o conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, políticas e administrativas (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e autarquias); 2. em sentido menos amplo, utilizado na referida classificação do direito francês, designa os bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial; 3. em sentido restrito, fala-se em bens do domínio público para designar apenas os destinados ao uso comum do povo, correspondendo ao domínio do direito italiano; como não eram considerados, por alguns autores, como pertencentes ao poder público, dizia-se que estavam no domínio público; o seu titular seria, na realidade, o povo.” (DI PIETRO, 2022, p. 1933)

<sup>38</sup> Destaca-se a lição de Carolina Baracat Mokarzel de Luca: “Bens públicos de uso especial (Código Civil, art. 99, II) – são os bens utilizados nos serviços prestados pela Administração, por exemplo: prédio de uma escola pública, estacionamento, edifício de uma repartição. Os beneficiários diretos de tais bens são, em princípio, os usuários do serviço e os servidores que trabalham nessa atividade” (DE LUCA, 2020, p. 44)

<sup>39</sup> Nos dizeres de Carolina Baracat Mokarzel de Luca: “Bens públicos de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I) – segundo o próprio nome expressa, são bens sobre os quais o povo em geral, de modo anônimo, exerce uso, são bens utilizados por todos. Assim, o povo é o beneficiário direto e imediato desses bens. Exemplo: ruas, praças, estradas, rios, praias (Lei nº 7.661-88 -gerenciamento costeiro -, art. 10); meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225). A principal característica desses bens é a utilização geral advinda do próprio nome, que se dá em caráter plural, isto é, de pessoas não individualizadas. Vigora, então o pleno direito ao uso comum, pois, via de regra, independe de consentimento da Administração”. (DE LUCA, 2020, p. 42)

<sup>40</sup> Veja-se a lição de Carolina Baracat Mokarzel de Luca “Bens públicos dominicais (Código Civil, art. 99, III) – são os bens públicos não destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou os beneficiários diretos de atividades. Além disso, são bens sem esse destino, porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior. Exemplos: Terras devolutas, terrenos de marinha e títulos de crédito pertencentes ao Poder Público. Assim fica bastante evidente a essencialidade da destinação para classificar um bem público como dominical” (DE LUCA, 2020, pp. 44-45)

municípios. Constituem, todavia, domínio da União as terras devolutas dos Territórios federais e as que forem por lei declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento, nos termos do art. 20, 11, da Constituição da República. Dentre estas últimas estão as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias da Amazônia Legal (Lei 5.173/66), que o Decreto-lei 1.164/71 declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais e incorporou ao patrimônio da União (arts. 10 e 20). O deslinde das terras da União, dos Estados ou dos Municípios se faz por meio da ação discriminatória, regulada pela Lei 6.383, de 7.12.1976, ação essa que se inicia com o chamamento dos interessados para exibir seus títulos de propriedade, e termina com o julgamento do domínio e subsequente demarcação para o registro, como dispõe a Lei 5.972, de 11. 12.1973. (MEIRELLES, 1989, pp. 455-456)

Os Estados-Membros tornaram-se donos, neste caso de grande parte das terras devolutas existentes no Brasil em razão da Constituição Republicana<sup>41</sup>. Para tanto, as terras devolutas devem passar por processo discriminatório, pois, como declarou Helio Novoa o “caráter devoluto de determinada gleba terras precisa ser declarado, pela autoridade competente, em ação discriminatória” (NOVOA, 2000, p. 115). Esse processo no âmbito da União Federal se dá pela Lei nº 6.383 de 1976 e pela Lei Estadual nº 2.754 de 2002 no Estado do Amazonas. Com isso, reflete-se qual a finalidade das terras devolutas? Para isso, elege-se a conclusão obtida por Edna Moreira de Lima Machado em sua dissertação de mestrado, a qual entende que as “terras devolutas constituem reserva econômica nacional, uma vez que servem aos fins da reforma agrária, permitindo a distribuição econômica, por meio do assentamento do homem sem-terra e potencial aumento da produtividade rural”. (MACHADO, 2002, p. 143)

Pode-se dizer, portanto, que as terras devolutas sempre existiram para que fossem distribuídas. O intento do legislador sempre fora que os imóveis pertencentes ao Poder Público fossem distribuídos aos particulares. Ao Estado-Membro, maior titular de terras no âmbito da República Federativa do Brasil constitui um ônus por demais gravoso ficar responsável por infinidades de terras que não possa cuidar.

Em um famoso conto de nome “De quanta Terra Precisa um Homem?”, Liev Tólstoi (1828-1910) - que traz a reflexão contida no título - e faz uma espécie de sátira com os dizeres do autor principal “- Tenho terra bastante, mas permitirá Deus que eu viva nela? Perdi a vida, perdi a vida! Já não chego àquele lugar” (TÓLSTOI, 2021, p. 10). Essa realidade, embora seja dos grandes latifundiários – aliás, a sátira é contra eles –, suscita-se a mesma reflexão para com os estados-membros da Federação, aos quais, por força da Constituição da República, são

---

<sup>41</sup> Helio Novoa declara “A República partilho as terras devolutas entre os Estados-Membros, deixando à União aquelas situadas na Faixa de Fronteiras, nos então Territórios Federais e no ex-Distrito Federal e aquelas indispensáveis às fortificações militares e estradas de ferro federais, conforme dispunha o art. 64 da Constituição de 1891” (NOVOA, 2000, p. 108)

proprietários de grandes porções de terra sem qualquer destinação pública, ao mesmo tempo em que se avolumam as problemáticas com habitação e moradia.

Nessa esteira, pode-se dizer que há uma necessidade de se ter a regularização fundiária por parte dos Estados-Membros de suas terras devolutas, não sendo apenas uma questão de mera discricionariedade de seu patrimônio imobiliário, mas sim um dever do Ente Público de regularizar uma área que não possui nenhuma finalidade pública para que esta venha a cumprir com a função social que esta possui. Inclusive, referente à questão da função social da propriedade pública destaque-se o conceito especificamente atinente à função social<sup>42</sup> trazido por Sheila Santos Rolemberg:

A função social não deve simbolizar um conjunto de limites. É, na verdade, a razão da atribuição do direito de propriedade, visto que em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa, conforme disposto no art. 2º da Constituição Federal, o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional. Nesse sentido, a disciplina de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento jurídico, o que não se restringe à imposição de limites pela função social. (ROLEMBERG, 2020, p. 96)

O que se observa é que a função social tem como fundamento o solidarismo constitucional, de modo que se pauta no olhar ao outro e como um elemento da vida privada pode e deve beneficiar a coletividade. Contudo, essa visão não pode estar associada apenas à propriedade privada, mas deve, muito mais, permear a vida pública e à propriedade do Ente Público Estatal. Com razão argumenta Sheila Santos Rolemberg: “A propriedade não se limita a uma obrigação de função social, mas se qualifica substancialmente e se concretiza quando cumpre uma função social, pois ela constitui um poder-dever positivo do proprietário, que é dar

---

<sup>42</sup> Sobre função social, especificamente, vale destacar a lição de Pietro Perlingieri: “Falar hoje de ‘função social’ em relação à propriedade e de ‘utilidade social’ em relação à iniciativa econômica privada significa falar de alguma coisa especial. Se, de fato, estrutura e função representam, de um ponto de vista metodológico, a natureza de qualquer noção, para a propriedade assim como para a iniciativa econômica o problema não é apenas metodológico e meramente classificatório, mas se configura como interpretativo e atuativo de fórmulas contidas em normas (arts. 42 e 41) de nível constitucional. A função social predeterminada para a propriedade privada não diz respeito exclusivamente aos seus limites. A letra do art. 42 Const. estabelece que a lei determina ‘os modos de aquisição, de gozo e os limites com o objetivo de assegurar a sua função social’, de maneira que esta última concerne o conteúdo global da disciplina proprietária, não apenas os limites. A função social, construída como o conjunto dos limites, representaria uma noção somente de tipo negativo voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais sem os limites, ficariam íntegros e livres. Este resultado está próximo à perspectiva tradicional. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2 Const.) o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional, no sentido de que disciplina das formas da propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente finalizando a disciplina dos limites à função social. Esta deve ser entendida não como uma intervenção ‘em ódio’ à propriedade privada, mas torna-se ‘a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito’, um critério de ação para o legislador, e um critério de individualização da normativa a ser aplicada para o intérprete chamado a avaliar as situações conexas à realização de atos e de atividades do titular” (PERLINGIERI, 2002, p. 226)

à propriedade um destino determinado” (ROLEMBERG, 2020, p. 97)<sup>43</sup> Sobre o direito de propriedade, vale destacar a lição de Cristiano Chaves de Frias e Nelson Rosenvald:

A propriedade é um direito complexo, que se instrumentaliza pelo domínio. Este, como substância econômica da propriedade, possibilita ao seu titular o exercício de um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto (art. 1.228 do CC). A referida norma perfaz uma descrição analítica dos poderes dominiais nos moldes tradicionais. [...] Podemos assim conceituar a propriedade como uma relação jurídica complexa formada entre o titular do bem e a coletividade de pessoas (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 266)<sup>44</sup>

Concernente à função social<sup>45</sup> da propriedade pública, Sílvio Luís Ferreira da Rocha discrimina ao tratar como cada espécie de bem público pode cumprir sua função social, a começar com os denominados bens de uso comum:

---

<sup>43</sup> Similar visão é de Carlos Ari Sundfeld: “Como se vê, ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade, não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Assim como a imposição de deveres inderrogáveis ao empregador, no interesse do empregado, não faz dele um ente público, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impõe cerceamentos diferenciados” (SUNDFELD, 2019, p. 407)

<sup>44</sup> No mesmo sentido, Fábio Ulhoa Coelho: “O direito de propriedade, atualmente, deve ser exercido de modo a atender à sua função social. A ordem jurídica ao disciplinar a propriedade, não leva em conta unicamente os interesses do proprietário, mas prestigia os dos não proprietários que igualmente gravitam em torno da coisa objeto do direito” (COELHO, 2020, p. 67). Vale destacar a lição de Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria: “O direito de propriedade deve ser compreendido pela interação entre sua estrutura e função, aspectos indissociáveis. A estrutura do direito de propriedade é formada por dois núcleos de poderes atribuídos ao proprietário, que compõem os conteúdos econômico e jurídico do domínio. Assim é que o caput do artigo 1.228 do Código Civil descreve o conteúdo econômico, ou seja, o núcleo interno do domínio, consistente nas faculdades de usar, gozar e dispor; e indica o conteúdo propriamente jurídico ou núcleo externo do domínio, consubstanciado na faculdade de repelir, mediante ações próprias, a ingerência alheia” (TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2020, p. 89). Ressalte-se a visão de Sílvio de Salvo Venosa: “A propriedade, na atualidade, não é vista somente como um direito, mas também como uma função e como um bem coletivo de adequação social e jurídica.” (VENOSA, 2009, p. 166)

<sup>45</sup> Vale destacar a lição de Cristiano Chaves de Frias e Nelson Rosenvald: “A função social é um princípio inerente a todo direito subjetivo. No receituário liberal definia-se o direito subjetivo como o poder concedido pelo ordenamento ao indivíduo para a satisfação de seu interesse próprio. Ou seja, a realização de qualquer atividade econômica apenas encontrava limites em uma conduta culposa que eventualmente causasse danos a terceiros. Afora tais situações extremas, exaltava-se a conduta egoística de contratantes e proprietários, pois a sociedade era mera ficção, já que a felicidade coletiva dependeria da concessão de ampla liberdade a qualquer cidadão para a consecução de seus projetos pessoais. [...] Em uma sociedade solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento.” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, pp. 307-308). No mesmo sentido, Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rego Monteiro Filho e Pablo Renteria: “A construção, fundamental para a compreensão das inúmeras modalidades contemporâneas de propriedade, reflete, na realidade, a superação da própria concepção tradicional de direito subjetivo, entendido como o poder reconhecido pelo ordenamento ao sujeito para realização de interesse próprio, finalizado em si mesmo. A atribuição de direito é acompanhada da imposição de deveres e obrigações, cuja observância se erige como condição de tutela daquele direito. Com efeito, a categoria de direito subjetivo é substituída pela de situação jurídica complexa, composta de direitos e deveres, e por meio da qual se realizam os interesses individual e coletivo, de modo a concretizar, assim, a função da solidariedade constitucional. Referida construção aplicada à propriedade permite concebê-la não mais como situação de poder, por si só e abstratamente considerada, o direito subjetivo por excelência, mas como ‘*situazione giuridica suggesttiva tipica e complessa*’, necessariamente em conflito ou coligada com outras, que encontra a sua legitimidade na concreta relação jurídica na qual se insere. Cuida-se da tese que altera, radicalmente, o entendimento tradicional que identifica na propriedade uma relação entre sujeito e objeto, característica típica da noção de direito real absoluto (ou pleno), expressão da ‘*massima*

Os bens de uso comum cumprem função social quando se permite o desfrute deles, individualmente, de modo igualitário, por todos os membros da coletividade, sem distinção entre nacionais ou estrangeiros, e independentemente de qualquer ato prévio da administração que o deva autorizar. (DA ROCHA, 2005, p. 129)

Nessa linha, todo o bem de uso comum do povo que esteja sendo desfrutado adequadamente por qualquer membro da coletividade cumpre, com isso, sua função social. Concernente aos bens de uso especial, esclarece o referido autor:

A função social dos bens de uso especial decorre, como regra, do atendimento ao fim a que tais bens estão previamente destinados. Tais bens estão sujeitos ao cumprimento da função social nos mesmos termos das exigências relativas aos bens de uso comum. (DA ROCHA, 2005, p. 139)

Em outras palavras, os bens de uso especial cumprem sua função social quando são devidamente utilizados pela administração pública para finalidades específicas à burocracia estatal. Quando um imóvel público seja utilizado para alguma finalidade de serviço público, estaria, portanto, cumprindo com sua função social.

Por derradeiro, referente aos bens dominicais:

Os bens dominicais, por sua vez, *a priori*, não estariam previamente destinados a um fim público específico; [...] o fato é que os bens de domínio privado do Estado ou bens dominicais não estariam indelevelmente marcados ao atendimento de uma finalidade pública cogente que possa ser confundida com a realização de uma função social. [...] Estes bens, por não estarem subordinados a um interesse específicos, devem atender integralmente às regras concretizadores do princípio da função social da propriedade. (DA ROCHA, 2005, pp. 145-146)

---

*signoria sulla cosa'* – formulação incompatível com a ideia de relação intersubjetiva. 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 um certo ponto, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para 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” (TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2020, pp. 99-100). Oportunamente, Silvio de Salvo Venosa declara: “A função da propriedade requer do ordenamento princípios limitadores da atuação do proprietário. Já foi por nós referido que no Código são encontradas limitações impostas pelo direito de vizinhança, de forma ainda mais específica no presente diploma. A Constituição Federal traça normas programáticas para a função social da propriedade, sendo de há muito entre nós as riquezas do subsolo independentes do solo e de seu proprietário. Cabe ao legislador ordinário regular sua exploração. São muitas e cada vez mais numerosas as leis que interferem na propriedade. A exigência de limitação decorre do equacionamento do individual e do social, como acentuado. Destarte, são inúmeras as restrições de ordem administrativa. Protege-se o patrimônio histórico, a fauna, a flora, o equilíbrio ecológico etc. Há leis especiais que cuidam expressamente dessas questões, restrições direcionadas à propriedade urbana e rural. Há restrições de ordem militar que dizem respeito à segurança nacional, disciplinando, por exemplo, a requisição de bens particulares necessários às forças armadas nos casos de urgência e defesa nacional. No Código Eleitoral, também se dispõe sobre o uso da propriedade privada, quando se permite a requisição de bens para a realização de eleições. Pontuando especialmente os direitos de vizinhança cuja análise pertence ao direito privado e ao direito público, seria exaustivo e desnecessário a esta altura elencar todas as modalidades de restrição à propriedade. Na análise de cada disposição legal, contudo, levar-se-ão em conta os princípios aqui firmados. Consideremos, também que como regra geral todo bem que sofra restrição deve ser indenizado. Se não ocorrer desapropriação e não houver lei específica que permita reparação de prejuízo, restará sempre a via da ação do enriquecimento sem causa, uma vez presentes seus requisitos.” (VENOSA, 2009, pp. 172-173)

O que se observa é a submissão dos bens dominicais às regras de função social que o ordenamento jurídico impõe aos bens privados. Em outras palavras, o Ente Público tem o dever de trazer uma destinação adequada aos seus bens dominicais sob pena de violar a função social tão cobrada do particular numa análise eminentemente civilista. Ora, em um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública se encontra também subordinada às regras jurídicas propostas, de modo que não seria diferente com a função social.

Considerando, portanto, que as terras devolutas constituem parte integrante dos bens dominicais do Poder Público, logo, elas possuem uma necessidade de cumprir com a função social da propriedade. Isto é, há a necessidade de comprovação de uma destinação adequada por parte do Estado às terras devolutas sob pena de estar-se violando o princípio constitucional supramencionado.

Nessa linha, é dever do Estado conceder às terras devolutas uma destinação adequada e, a melhor finalidade que se poderia dar a um imóvel desocupado é a moradia. Notadamente no ambiente urbano, conforme se tratará a seguir.

## **2.2.O direito à cidade: reflexões sobre o direito urbanístico e a efetivação do direito social à moradia**

Embora a questão das terras devolutas seja mais facilmente observada na área rural, tendo como finalidade a questão da reforma agrária, o foco do presente trabalho está no âmbito da regularização fundiária na área urbana, notadamente a capital do Estado do Amazonas, qual seja, Manaus.

Nessa linha, para que se fundamente uma correta visão tanto da regularização fundiária, quanto da concessão do direito social à moradia sobre as terras devolutas no âmbito das cidades é necessário repensar o direito urbanístico e o próprio direito à cidade. É mister refletir as questões relativas a como as cidades brasileiras foram formadas e como a correta visão sobre o que constitui a urbe, conforme se tratará a seguir.

Nessa linha é importante resgatar a lição de Henri Lefebvre sobre o que é o direito à cidade:

Temos à nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos. (LEFEBVRE, 2008, p. 16)

O que se observa neste caso é que a ideia que se tem de cidade está muito relacionado com díade urbanização e industrialização, sendo, por vezes um processo verdadeiramente contraditório entre si. Afinal, de que maneira haveria a urbe sendo que há um intenso processo de criação de empresas ocupando os lugares dos indivíduos e relegando eles ao ostracismo da localidade. Apesar disso, é através desse conflito que surge as cidades contemporâneas, vez que a saída do homem das regiões campestres para um local de maior aglomeração de pessoas só poder-se-ia dar em razão de uma concentração do capital financeiro naquela localidade<sup>46</sup>.

No Estado do Amazonas não foi diferente. Com a intensa industrialização e a cidade de Manaus tornando-se um polo econômico nacional acabou por essa capital ter uma explosão populacional. É importante destacar o que constitui o urbano no âmbito das cidades, para tanto, destaca-se Henri Lefebvre:

Assim se forma esse conceito novo: o urbano. É preciso distingui-lo bem da cidade. O urbano se distingue da cidade precisamente porque ele aparece e se manifesta no curso da explosão da cidade, mas ele permite reconsiderar e mesmo compreender certos aspectos dela que passaram despercebidos durante muito tempo: a centralidade, o espaço como lugar de encontro, a monumentalidade etc. O urbano, isto é, a sociedade urbana, ainda não existe e, contudo, existe virtualmente. Através das contradições entre o habitat, as segregações e a centralidade urbana que é essencial à prática social, manifesta-se uma contradição plena de sentido. O urbano é um conceito teórico formulado e liberado por um processo tal como ele se apresenta a nós e como o analisamos. Não se trata de uma essência na acepção tradicional do termo entre os filósofos; não se trata de uma substância como tenderia a fazê-lo acreditar este ou aquele termo ainda utilizado de forma laudatória, como por exemplo a urbanidade; trata-se, antes, de uma forma, a do encontro e da reunião de todos os elementos da vida social desde os frutos da terra (trivialmente: os produtos agrícolas) até os símbolos e as obras ditas culturais. No próprio seio do processo negativo da dispersão, da segregação, o urbano se manifesta como exigência de encontro, de reunião, de informação. (LEFEBVRE, 2016, pp. 79-80)

Aquilo que é entendido como urbano está relacionado com os aspectos gerais daquilo que envolve à cidade. Um entendimento correto sobre urbano e urbanidade faz com que se compreenda o que é viver na urbe. David Harvey declara que “a qualidade de vida urbana se tornou uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana” (HARVEY, 2012, p. 81).

A questão das cidades também foi circundada pela pós-modernidade e pelo consumismo capitalista. Quem precisa de uma tutela do Estado para que tenha dignidade em

---

<sup>46</sup> Henri Lefebvre comenta: “Se pusermos os fenômenos em perspectiva a partir dos campos e das antigas estruturas agrárias, poderemos analisar um movimento geral de concentração: da população nos burgos e nas cidades pequenas ou grandes – da propriedade e da exploração – da organização dos transportes e das trocas comerciais etc. O que resulta ao mesmo tempo no despovoamento e na ‘descamponização’ das aldeias que permanecem rurais perdendo aquilo que constituía a antiga vida camponesa: artesanato, pequeno comércio local”. (LEFEBVRE, 2008, p. 16)

sua moradia precisa ter uma quantia financeira adequada para satisfazer as suas necessidades, não havendo, porém, uma política pública no sentido benéfico ao titular de direito.

Com isso, faz-se necessário um resguardar do próprio direito à cidade, nessa linha, David Harvey declara:

O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos (HARVEY, 2014, p. 63)

Por vezes o direito à cidade se encontra preso à elite dominante. Contudo, o papel do direito é resguardar isso através do direito urbanístico, o qual se presta a proteger aquilo que é cidade. Para se entender o que é cidade é necessária uma correta compreensão do sistema urbano, para tanto, traz-se a lição de Manuel Castells:

Por sistema urbano, entendemos a articulação específica das instâncias de uma estrutura social no interior de uma unidade (espacial de reprodução da força de trabalho. O sistema urbano organiza o conjunto das relações já enunciadas entre os elementos da estrutura espacial, relações que assinalaremos de novo rapidamente. Ele se define por: 1. O conjunto de relações entre os dois elementos fundamentais do sistema econômico e o elemento que deriva dele. Elemento P (Produção): Meios de produção específicos. Elemento C (Consumo): Força de trabalho específica. O elemento não trabalho aparece como um efeito necessário do sistema econômico na reprodução, que se divide em três produtos: Reprodução dos meios de produção. Reprodução da força de trabalho. Apropriação do produto pelo não trabalho. Estratificação social ao nível da organização social (sistema de distribuição). Funcionamento das instituições (aparelhos políticos e ideológicos). Ao nível das estruturações isto pode recair também na reprodução de meios de produção e/ou da força de trabalho. Elemento T (Troca) entre P e C, no interior de P, no interior de C, e com outras instâncias. 2. Elemento G (Gestão): Chamamos de gestão a regulação das relações entre P, C e T em função das leis estruturais da formação social, quer dizer em função da dominação de uma classe. É a especificação urbana da instância política, o que não esgota as relações entre esta instância e o sistema urbano. 3. Elemento S (Simbólico), que exprime a especificação da ideologia ao nível das formas espaciais, sem que possa ser compreendido em si mesmo, mas na sua articulação em conjunto do sistema urbano. (CASTELLS, 2021, pp. 340-341)

O que se entende, pois como cidade e os aspectos da vida urbana podem ser caracterizados como um sistema socioeconômico onde tem-se a força de trabalho que pode se valer do sistema de trocas e consumos e uma entidade gestora que, notadamente, é o Poder Público gerido por uma classe dominante.

Raquel Rolnik tratando especificamente da questão das cidades no âmbito do Brasil declarou:

As cidades daquele tempo, explodindo de migrantes em uma sociedade comandada pelo mundo agrário, transformaram-se em grandes metrópoles complexas e diversificadas. Poderíamos seguir por infinitas páginas apontando as grandes mudanças que os anos 1970, 1980, 1990 e 2000 provocaram nas cidades do país, como já descrevemos nesta parte da tese. Entretanto, ao percorrer as cidades, ali está presente o mar de conjuntos habitacionais populares que o léxico da língua portuguesa falada no Brasil denominou de “os BNHs”; para onde foram removidos os “invasores” das zonas centrais, em fronteiras recém-abertas ou

precariedade consolidadas de “não cidades”. Ali estão as favelas e ocupações, resistindo bravamente em sua estratégia de pertencer e não pertencer ao mesmo tempo, atingidas periodicamente por ondas de violência ou mãos caridosas. (ROLNIK, 2015, p. 295)

O problema da moradia e da cidade é algo que permeia o cotidiano brasileiro. Destarte, a maneira pela qual se pode conceder o direito à cidade está relacionado com a existência do direito urbanístico. Nessa linha, usa-se a definição trazida por José Afonso da Silva:

35. Podemos, agora, tentar uma definição do direito urbanístico nos dois aspectos antes considerados. 36. O *direito urbanístico objetivo* consiste no conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. 37. O *direito urbanístico como ciência e o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis*' (SILVA, 2010, p. 49)

Nessa esteira, o direito urbanístico se presta a analisar as normas e princípios que dizem respeito a como a sociedade se organiza em espaços onde as pessoas habitam. Pode-se dizer que o direito urbanístico é a concretização jurídica do direito à cidade ou, ainda, a possibilidade que o direito regula as cidades.

Seguindo essa linha, vem-se a discussão sobre as ocupações irregulares e como o direito trata a referida questão. Para tanto, Eduardo Augusto Lombardi tece alguns comentários sobre como a função social deve ser observada à luz do direito urbanístico:

Nesses últimos anos, embora tímidas e esparsas, tem-se destacado a evolução de ações governamentais garantidoras do direito à moradia e à efetivação da função social da propriedade, em busca de um mínimo de cidadania e dignidade humana, nas áreas de ocupação clandestinas e irregulares, notadamente nas de interesse social, habitacional ou especial, majoritariamente desprovidas de condições físicas e financeiras para implantação de moradias compatíveis com a dignidade humana, como o estado grave das ocupações do tipo “favelas”, constituídas de casebres rústicos e rudimentares, sobrepostos uns aos outros, sem qualquer critério que seja, senão a da voraz ocupação dos espaços, onde se podem verificar apenas intervenções restritas e corretivas, sem modificações profundas urbanísticas, dada a sua impossibilidade. Tais ocupações necessitam de melhorias, no mínimo, razoáveis de serviços públicos de saneamento para a sua habitabilidade e ações corretivas de adequação aos projetos e planos de reorganização do ambiente urbano, reconhecendo o que está consolidado e provendo sua titulação, porém limitando e impedindo a sua expansão com medidas eficazes de fiscalização e ação operacional estatal. (LOMBARDI, 2016, pp. 24-25)

Pode-se dizer que o direito urbanístico se presta a conservação dos estados da cidade e proteção das pessoas que nelas habitam. Em outras palavras, é dever do Estado trazer as mínimas condições para os moradores da cidade. Muito mais que normas de planejamento urbano o direito urbanístico é a concretização da dignidade da pessoa humana e do direito social à moradia.

Isso também decorre de uma correta interpretação da função social da cidade<sup>47</sup> deve compor para a sociedade como um todo. Uma das funções sociais que a cidade possui é o da habitabilidade. Toda a cidade deve ser capaz de ser habitada por alguém. Uma das finalidades que ensejam a própria existência do conglomerado urbano é a possibilidade de alguém ali residir<sup>48</sup>.

Gustavo Menezes de Souza Campos (2020, p. 280) esclarece que a urbanização brasileira teve por característica um crescimento do êxodo rural em decorrência de um estímulo econômico dado por indústrias entre os anos de 1930 e 1980. Contudo, essa saída do povo do campo foi profundamente marcada por uma segregação espacial das pessoas que não teriam condições financeiras.

Com isso, surge uma necessidade de se resguardar o direito social à moradia<sup>49</sup>. Destaque-se a visão de Marcelo de Oliveira Milagres em sua tese de doutoramento sobre o direito à moradia como um direito da personalidade especial:

---

<sup>47</sup> Destaca-se, oportunamente, o que leciona Emerson Affonso da Costa Moura: “Tradicionalmente, considerava-se como funções sociais da cidade pela literatura dominante aquelas previstas na Carta de Atenas de 1933 como funções do espaço urbano, ou seja, atividades tipicamente a serem desenvolvidas pelo espaço físico-territorial da urbe, a saber, habitação, trabalho, circulação e recreação. Porém, com a nova Carta de Atenas de 2003 e a visão de uma cidade futura e coerente parece que se ampliam tais funções para abranger outros interesses a serem protegidos como a multiculturalidade, mobilidade, proteção intergeracional, identidade social, o direito de equipamento e serviços urbanos dentre outros. Se insere dentro de uma proposta de mudança de paradigma onde questiona-se a construção da noção da cidade à partir de uma perspectiva desenvolvimentista e busca a criação de uma cidade sustentável e ligada as demais comunidades com a busca de novas finalidades que permitam uma cidade para todos.” (MOURA, 2020, p. 20). Gustavo Menezes de Souza Campos também esclarece que “A ‘função social da cidade’, objetivo a ser perquirido pela política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182 da Constituição de 1988, se insere, então, neste contexto. Tal expressão recebeu sua primeira definição concreta durante o 4º *Congrès International d’Architecture Moderne* – C.I.A.M., que tinha como objetivo uma ‘reforma fundamental de todos os métodos que provocaram no mundo inteiro, o deterioramento das cidades.’. Nesse congresso, redigiu-se a Carta de Planificação da Cidade, também conhecida como Carta de Atenas, na qual, em seu item 77, se definiu as funções básicas da cidade moderna: ‘As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular’. De acordo com os princípios da carta, o urbanismo tem quatro funções principais, que são: (i) assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro, essas três, condições essenciais da natureza lhe sejam largamente asseguradas; (ii) organizar os locais de trabalho de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem a seu caráter de atividade humana natural; (iii) prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; e (iv) estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma.” (CAMPOS, 2020, p. 281)

<sup>48</sup> Gustavo de Menezes Souza Campos declara: “A cidade é o espaço que congrega convivência do grupo social e o desenvolvimento individual, o espaço de liberdade onde também ocorre a consciência entre o público e o privado, devendo permitir que o indivíduo exerça as atividades que favoreçam sua existência digna. Constituída de zona urbana e rural, a cidade teve seu território urbano ampliado significativamente.” (CAMPOS, 2020, p. 279)

<sup>49</sup> Gustavo de Menezes Souza Campos diz que “o direito à moradia – direito humano reconhecido pela Lei Maior como um direito fundamental social e uma das funções-chaves prevista na Carta de Atenas – não pode, então, ser visto apenas como o direito a ter uma estrutura física que protege e cobre a cabeça dos moradores. A moradia não pode ser interpretada em si mesma, sendo que o direito de morar deve ser intrinsecamente associado ao direito de morar adequadamente, englobando não somente a estrutura física de uma casa, mas também a infraestrutura na qual a casa está conectada os serviços de esgoto, água, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável e à infraestrutura social (equipamentos de saúde, educação, oportunidade de lazer, transporte e

O não exercício do domínio também pode configurar uso anormal ou exercício abusivo do direito. O direito de propriedade - assim como o direito de usufruto, uso, habitação, superfície e servidão embora tecnicamente não prescreva, pode extinguir-se pelo não uso. (MILAGRES, 2009, p. 69)

Em outras palavras, a função social da propriedade deve ser caracterizada pelo uso, gozo e fruição do bem. Similar questão ocorre com os bens públicos, de modo que qualquer inadequação por parte do Estado da referida questão constituiria uma violação à própria ideia de função social. Com isso o Ente Público acaba por violar as normas que também está sujeito. Nessa linha, o direito urbanístico se mostra uma solução plausível ao direito à cidade e como proteção ao próprio cidadão, notadamente sua moradia.

Vale o destaque feito por Gustavo de Souza Campos (2020, p. 300) que traz alguns mecanismos para o exercício à função social à moradia dentre os quais podem se destacar a instituição de zonas especiais de interesse social para fins de moradia, a usucapião especial de imóvel urbano, a própria regularização fundiária, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

É preciso que a o Estado intente políticas públicas necessárias a concessão de moradia para que o direito urbanístico seja efetivamente concretizado e, conseqüentemente, o direito às cidades.<sup>50</sup>

### **2.3. Para uma reflexão de Políticas Públicas em prol do Direito Social à Moradia**

O Direito não pode mais ser uma grande discussão em aberto que deixa de lado os aspectos sociais. O Direito deve ser imiscuído na vida das pessoas. O Direito tem o papel social a cumprir de não somente resguardar o direito social à moradia daqueles que já possuem, mas também promover a moradia àqueles que não tem.

A atuação estatal deve ser promocional no que tange ao direito social à moradia. É necessário que haja políticas públicas intencionais formuladas pelo Estado para a efetivação dos direitos que os particulares são detentores<sup>51</sup>. Aquilo que está positivado como direito

---

mobilidade, bem como o acesso aos meios de vida e sobrevivência, tais como o acesso à terra, ao trabalho, à renda)". (CAMPOS, 2020, pp. 282-283)

<sup>50</sup> Vale destacar a lição de Carlos Almeida Filho: "os investimentos adequados em políticas de Moradia apresentaria, então, os necessários resultados de desenvolvimento socioeconômico, representando, em realidade, medida de investimento circular a trazer retornos de curto prazo por conta do impacto imediato da injeção de recursos, bem como solidez em resultados de longo prazo ante o fortalecimento, pelas medidas adjetas, dos indicadores sociais, a colaborar com a estruturação de um ser humano mais apto à integração coletiva. O investimento público, nesse sentido, não seria uma muleta para viciar o andar de um corpo claudicante, mas, sim, rodinhas para dar apoio a quem ainda não tem condições de se equilibrar sozinho: da feita que se pode andar mais rápido, não há quem queira ficar limitado com o básico" (FILHO, 2023, p. 206)

<sup>51</sup> Na visão de Fernando Aith: "As leis, portanto, organizam o Estado moderno e definem sua estrutura, sua forma de governo, o papel de cada ser humano para o desenvolvimento da comunidade a qual pertence; definem, pois, o

fundamental não somente deve ser protegido, mas também promovido. Um dos mecanismos pelos quais o Estado pode promover os direitos prestacionais se chama políticas públicas. Sobre ela convém fazer alguns destaques a fim de compreender de que maneira elas se aplicariam para o direito social à moradia. Nos dizeres de Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, 2002, p. 241)

A ideia de políticas públicas está então relacionada com a efetivação dos direitos que o Estado se prestou a promover ou resguardar<sup>52</sup>. É necessário, para que haja uma política pública um fim social a ser cumprido pelo Ente Público. Ainda nos dizeres de Maria de Paula Dallari Bucci (2002, p. 242) isso decorre dos fatores reais de poder, não sendo uma política partidária, mas sim uma proposição de Estado propriamente dito<sup>53</sup>.

Na visão de Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires pode-se trabalhar com políticas públicas sob o seguinte conceito:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também é uma política pública.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 2)

Uma das características de políticas públicas, de acordo com Maria de Paula Dallari Bucci, (2006, p. 25) é que elas se diferenciam das leis por não serem gerais e abstratas e versam

---

que se pode e o que não se pode fazer, seja nas relações interpessoais, seja nas relações entre indivíduos e o Estado. Essas leis são dirigidas tanto aos governantes quanto aos cidadãos comuns, e por todos devem ser obedecidas sem distinção de qualquer natureza” (AITH, 2006, p. 229)

<sup>52</sup> Cristiane Derani declara que: “A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. O Estado passa para além do seu papel de política e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.” (DERANI, 2006, p. 131)

<sup>53</sup> Fernando Aith trata das políticas públicas de Estado e políticas públicas de governo e acaba por fazer diferenciações nesse quesito: “Considerando essa participação cada vez maior da sociedade nas políticas públicas, mostra-se cada vez mais necessária a compreensão dos limites que essa participação privada deve ter, bem como dos limites que o Estado deve respeitar quando realiza uma política pública. Essa compreensão pode ser facilitada através da diferenciação entre a política de Estado e a política de governo. Essa diferenciação deve levar em conta três fatores principais: i) os objetivos da política pública; ii) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; iii) a forma de financiamento da política pública. A conjugação desses fatores é que dará a clareza necessária para se diferenciar uma política de Estado de uma política de governo.” (AITH, 2006, pp. 234-235)

sobre uma concretização de determinados objetivos sociais claramente definidos pelo poder público<sup>54</sup>. Nessa linha, destaca-se a lição de Patrícia Helena Massa-Arzabe:

Mantendo-se no âmbito interno, as políticas públicas são conjuntos de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente de normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos. A norma jurídica desempenha a função de plasmar os objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida. Por isso, a norma é fundamental no contexto presente tanto para viabilização da política como para a realização dos direitos que se visa proteger. (MASSA-ARZABE, 2006, p. 67)

As políticas públicas, neste caso, se prestam a ser uma ação efetiva por parte do Estado com fito a promover o direito prestacional ou que deva ser resguardado. A fim de esclarecer a maneira pela qual a política pública pode se dar para fins jurídicos, tem-se a lição de Cristiane Derani:

Definindo-se, política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

Uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade. Uma sociedade poderá conter campo e competência para realização de políticas públicas, porém isto não significa que será uma política pública democrática.

A política pública surge a partir de uma construção normativa. Assim, estruturalmente a base da política é o direito.

A construção da política se dá no interior do Estado em três momentos:

1) Decisão estatal: feita por agentes públicos competentes no interior do Estado com maior ou menor participação social. Seu conteúdo e seus agentes estão circunscritos à atribuição constitucional e normativa de uma maneira geral.

2) Alteração institucional: no interior da administração, mudança estrutural e/ou organizacional. Como exemplo de modificação estrutural, tem-se a criação das Agências como consequência da política de desestatização do Estado. Porém a alteração pode ser menos visível e mesmo não implicar na mudança da estrutura do Estado, mas traz novos atores privados pelo processo licitatório, atribui novas obrigações a servidores públicos – por exemplo, com a criação de um novo programa de assistência como o “Leve Leite”. Instituição é compreendida aqui como um espaço de ação pública ou reconhecida publicamente pelo direito.

3) Ações públicas propriamente ditas: construção, realização de ações. (DERANI, 2006, p. 135)<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Nos dizeres de Maria de Paula Dallari Bucci “A nota característica da política pública é tratar-se de programa de ação. Nesse sentido, ao situar-se entre as categorias da validade e da eficácia jurídica, na classificação kelseniana, ressalta na política pública a dimensão da eficácia social, a chamada efetividade. O ideal de uma política pública, vista pelo direito, não se esgota na validade, isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico que lhe dá base, nem na eficácia jurídica, que se traduz no cumprimento das normas do programa. O ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo” (BUCCI, 2006, p. 43)

<sup>55</sup> Similarmente, Maria Paula Dallari Bucci: “o ponto de vista adotado se assenta no interior do Estado, mais precisamente do governo, baseado na figura da política pública como tipo ideal, em sua dimensão jurídica, em diferentes modos de apreensão, traduzidos nos termos política pública, ação governamental e arranjo institucional. Política pública, conforme definido em trabalho anterior, é programa de ação governamental. Seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. A apresentação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos” (BUCCI, 2013, pp. 38-39)

As políticas públicas, portanto, são as coordenações estatais em prol de um direito a ser resguardado ou concedido pelo Estado. Vale dizer que a política pública decorre do direito posto. Isto é, sua função está em solucionar problemas sociais onde o Direito não se encontra devidamente prestado.

A ideia de política pública decorre, nesse caso, de uma decisão praticada pelo Estado do que fazer em prol da sociedade. Essa escolha, inclusive, decorre do mínimo existencial. Destaque-se a lição de Felipe de Melo Fonte sobre isso:

O mínimo existencial reduz a zero o espaço de discricionariedade na execução das políticas públicas, permitindo ao Poder Judiciário efetuar um exame de suficiência e adequação sobre elas. É principalmente com base neste conceito que poderá ser fundamentado um direito subjetivo público à prestação positiva do Estado tanto para efeito individual quanto coletivo. (FONTE, 2013, pp. 219-220)

As políticas públicas, portanto, prestam-se a conceder ao indivíduo um mínimo para uma existência com dignidade como falado no capítulo precedente. É necessário que se resguarde ao ser humano o básico para viver dignamente. Essa dignidade estaria relacionada com a possibilidade de poder ter o mínimo para existir.

Aliado a isto, deve-se mencionar que a moradia é considerada sim como um mínimo existencial. Ter onde morar é ter dignidade. Dignidade para ter o mínimo para a partir daí buscar aquilo que seja desejado pelo indivíduo. A busca pela boa vida parte de ter um local para morar e reclinar a cabeça.

Desta feita, é necessário, para que haja a realização do direito social à moradia, uma atitude enérgica e firme do Estado através de políticas públicas para que isso possa ser concretizado. Com isso, tem-se programas habitacionais que se prestam a tanto, mas por vezes são dissociados da realidade, como declara Carlos Almeida Filho:

Por uma análise econômica pura, o investimento em programas habitacionais poderia representar uma adequada solução na medida em que os chamados “efeitos de vizinhança” acabariam implicando, pela melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, um custo público menor com saúde pública, defesa civil ou segurança pública, por exemplo. Contudo, Friedman aponta que tal raciocínio seria enganoso, pois o dispêndio de recursos aos programas habitacionais seria muito maior do que os alegados resultados a serem obtidos nas suas execuções. Algumas das razões apontadas pelo economista são que: (i) o modo de realização dos habitacionais dar-se-ia com a destruição de um anterior espaço – por vezes já irregularmente ocupado –, cuja construção decorrente se daria em menos disponibilidade de vagas do que a quantidade de famílias a serem beneficiadas; (ii) o grande investimento de recursos na construção de espaços concentrados não se prestaria efetivamente à justiça social, na medida em que a injeção indireta de recursos nas famílias mais pobres não traria os mesmos efeitos que a instituição de programas de transferência de renda; (iii) a imposição de condições e/ou limites de renda para que as famílias possam ser beneficiadas com programas habitacionais acabaria por excluir um grande contingente de pessoas, assim como implicaria a divisão de famílias, dado que o excesso de renda dos grupos familiares seria um impeditivo para a percepção de benefícios sociais; (iv) a concentração despreocupada de famílias em

locais isolados acabaria por contribuir para a elevação dos níveis de violência. (FILHO, 2023, pp. 139-140)

Uma visão eminentemente econômica relativo aos programas habitacionais acaba por fracassar ante a sua dissociação com a própria realidade fática. Por vezes essas políticas públicas, em um aspecto prático, igualmente fracassam. Destaca-se a experiência empírica tida por Carlos Almeida Filho (2023, p. 144) ao visitar apartamentos no Amazonas com as paredes cheias de mofo e um local que estava distante de ser considerado como salubre para se viver.

As políticas públicas devem, portanto, estar sempre ligadas com o meio social a que se destinam. Não há programa habitacional sem que este seja também algo social, sob pena de ser uma marginalização realizada pelo próprio Estado. A título de exemplo Carlos Almeida Filho (2023, p. 158) citou a tentativa de concretização do Minha Casa Minha Vida, no Estado do Amazonas que se constituiu em locais afastados do centro urbano e, conseqüentemente, de atuações efetivas do Poder Público. Citou, inclusive os problemas sociais ocorridos na cidade de Manaus em razão da distância do Residencial Viver Melhor I ao centro da cidade, ocasionando uma ineficiência da própria política pública.

Outro programa habitacional criado, conforme destacado por Carlos Almeida Filho (2023, p. 164) foi a Casa Verde Amarela<sup>56</sup> que nada mais era que uma criação de uma linha de crédito para o financiamento de construções de habitações populares existentes no Brasil, sem que houvesse uma tentativa de reflexão para tanto.

A questão que se passa a tratar agora diz respeito à responsabilidade do ente para que essas políticas públicas venham a ser concretizadas. Novamente, Carlos Almeida Filho esclarece a seguinte questão:

A necessidade de atividade legiferante faz com que o Estado tenha a batuta sobre o tratamento de políticas públicas. Mas é importante ressaltar que, em se tratando de política de Moradia, o Estado não é somente a União, o que se extrai tanto do adágio da dignidade como princípio, como pelo comando explícito do art. 23, IX, CF, que atribuía a todos os demais entes políticos a responsabilidade por programas habitacionais, o que também, pela leitura sistemática da Constituição, compreende-se que se estende às respectivas competências legislativas. Isso é importante de se ressaltar, pois um passar d'olhos pelo País revela que, após a instituição do Minha Casa Minha Vida, instaurou-se uma cultura de que a responsabilidade pela Moradia

---

<sup>56</sup> Carlos Almeida Filho declara “O Programa Casa Verde e Amarela surge com a nítida necessidade do governo Bolsonaro em cunhar como sua política habitacional que já vinha sendo realizada há mais de 10 anos pelos governos petistas, o que fica explícito por uma série de fatores: (i) foi criado por medida provisória, sem qualquer melhor discussão de fundo, promovendo o desmonte legislativo anterior; (ii) foi lançado em meio ao período mais tenso da pandemia de Covid-19 no Brasil; (iii) não mudou substancialmente nada na política habitacional de financiamento para construção de unidades; (iv) configura-se como mais um cronograma orçamentário diferente para injeção de recursos públicos no mercado, ainda que de forma bem mais tímida; (v) tem servido apenas como peça publicitária de resultados pífios.” (FILHO, 2023, p. 161)

decorre unicamente dos planejamentos do Governo Federal, o que é um grande erro. (FILHO, 2023, p. 337)

É necessário que todos os entes públicos participem sobre a concretização do direito social à moradia, sob pena da ineficácia – aliás, até mesmo a própria inexistência – do referido direito. Se não houver um empenho de todas as partes, haverá apenas uma política pública sob o aspecto formal, mas nunca material e, com isso, nunca estar-se-ia promovendo esse direito de segunda geração. Inclusive, essa é a crítica tida por Diogo de Calasans Melo Andrade sobre a temática:

As políticas públicas postas em prática no país, embora se inspirem no ideário de um Estado defensor da esfera pública tal qual nos ensina a bibliografia clássica de ciência política, não são na verdade exatamente “públicas”, mas sim direcionadas a determinados setores da sociedade, o das classes dominantes. Estas, que se articulam, pactuam e se agrupam de formas variadas a cada contexto histórico alimentam tal *modus operandi* naturalizando a ideia de que o que serve a poucos pode ser entendido como servido a todos. (ANDRADE, 2018, p. 341)

Por vezes as políticas públicas no Brasil agem de maneira totalmente antirrepublicana se prestando a defender uma elite dominante e esquecendo-se da parte mais necessitada do país. Aliado a isto tem-se os problemas que a própria burocracia do direito acaba por criar no vertente caso. Com isso, construir políticas públicas que se prestem a proteger o direito à cidade e ao próprio direito social à moradia<sup>57</sup>, na atualidade constituem-se como impraticáveis.

Por essa razão, mister considerar a aplicabilidade dos direitos sociais, notadamente o relativo à moradia, através de uma ação contundente do Estado mediante políticas públicas. Aplicando-se ao que se trata nesta dissertação, há uma necessidade de se determinar as ações do Estado do Amazonas nas ocupações irregulares urbanas em territórios que seriam de sua propriedade, quais sejam, as terras devolutas. Nesse sentir, a regularização fundiária das terras devolutas do Estado do Amazonas deveria ser levada em consideração como políticas públicas a serem tomadas pelo Ente Público.

Destarte, para fins de compreensão sobre o que seriam as ocupações irregulares que são dignas de regularização, vale o destaque de Carlos Almeida Filho:

"Bairros de lata", como são chamados em Portugal, ou simplesmente "Invasões" como se prefere chamar aqui no Brasil, são aglomerados de casas pobres, sem estruturas fundamentais

---

<sup>57</sup> Nos dizeres de Diogo de Calasans Melo Andrade: “O direito à cidade engloba o direito à moradia e este é o mais importante efeito jurídico, de fundamento social, do princípio da função social da propriedade urbana. Como vimos antes, atualmente, a população urbana ultrapassou a rural, ocasionando diversos problemas em razão do grande número de pessoas, dentre eles, a falta de moradia. Sabe-se que esse problema não é só dos juristas, mas também dos arquitetos urbanistas, geógrafos, filósofos e sociólogos. Sabe-se que o direito à moradia é um direito humano, além de ser um direito fundamental social, de segunda geração ou dimensão. Esse direito foi inserido no nosso ordenamento através da Emenda Constitucional 26 que alterou o rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal. Além desse artigo, a moradia encontra-se nos artigos 23, IX, 7º, IV, 5º, XXIII, 170, III e 182 § 2º, além dos 183 e 191, todos da Constituição Federal” (ANDRADE, 2018, p. 388)

ou urbanização, habitados por pessoas carentes, comumente localizados nas periferias dos centros urbanos. São previamente sentenciados como algo nocivo, que precisa ser imediatamente removido. A própria palavra "invasão" dá o tom ao sentimento público, e do ideário popular, da conotação empregada a quem lá vive, o "invasor", tido como oportunista, transgressor o objetivo de tal classificação e conotações é muito ou mesmo um criminoso simples, qual seja de livrar a consciência da necessária preocupação social com o conhecimento da situação posta às claras, na frente de todos. [...] Ocupações irregulares ou clandestinas não são um problema localizado em uma ou outra cidade do Brasil, trata-se de uma situação presente na maioria dos centros urbanos do mundo, sendo produto, como regra, de um processo de exclusão. (FILHO, 2018, p. 163)

Como se observa, vive-se no Brasil diante de vários casos de ocupações irregulares, sem que haja uma correta visão do Estado e atuação protetiva e/ou promocional do direito social à moradia. Destaca-se a visão de Carlos Almeida Filho (2018, p. 167), com a qual se concorda, de que a melhor solução – antes de um levantamento social – seja realizada a inscrição das pessoas que não tem onde morar em programas habitacionais.

É importante, para que as políticas públicas sejam eficazes, um programa habitacional efetivo com inscrição de pessoas que de fato necessitem de tal. Não se pode ter políticas públicas sem o correto mapeamento, por parte do Estado, das pessoas que necessitam da concessão dos seus direitos, notadamente na área fundiária.

### **3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO SOCIAL À MORADIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO CIVIL-CONSTITUCIONAL**

Para se pensar em regularização fundiária e direito social à moradia, é preciso discorrer sobre o direito civil-constitucional e o que é entendido como moradia à luz do paradigma já estabelecido. Com a reflexão civil-constitucional da moradia, pode-se discorrer, igualmente, sobre a maneira pela qual a regularização fundiária é uma concretização do direito à moradia.

Com isso, é necessário realizar alguns apontamentos sobre os tipos de regularização fundiária existentes, especialmente no âmbito do Estado do Amazonas para os fins de apresentação do que a legislação estadual entende como regularização fundiária e/ou de ocupação dos bens públicos.

Como adiantado oportunamente na introdução, a presente pesquisa cinge exclusivamente sobre a análise da legislação estadual não tratando do Reurb, embora possível no âmbito da legislação pátria.

Por fim, é imperioso realizar uma reflexão sobre a ponderação entre o direito social à moradia e o direito de propriedade do ente público quando se tratar de regularização fundiária de terras devolutas, notadamente o caso concreto das terras devolutas que se encontram na cidade de Manaus de propriedade do Estado do Amazonas.

#### **3.1. Reflexões sobre o direito social à moradia à luz do direito civil-constitucional**

Atualmente, as terras devolutas fazem parte, em sua maioria, do patrimônio estadual da Federação, uma vez que a Constituição Republicana trouxe essa determinação em 1988. De qualquer modo, haja vista a grandeza do patrimônio imobiliário estadual, especialmente no Estado do Amazonas, há reconhecidamente uma preocupante situação de ocupação indevida de bens públicos por parte de milhares de famílias. Segundo o Superior Tribunal de Justiça, em seu entendimento sumulado, tal ocupação constitui-se em mera detenção<sup>58</sup> (BRASIL, 2019), firmando-se na tese que os bens públicos são insuscetíveis de usucapião<sup>59</sup>, razão pela qual não pode haver posse não titulada de bem público.

---

<sup>58</sup> Na visão de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal: “A detenção é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento vigente. O detentor não poderá manejar ações possessórias e nem tampouco alcançar a propriedade pela via da usucapião. O legislador entendeu que, em determinadas situações, alguém possui poder fático sobre a coisa sem que sua conduta alcance repercussão jurídica, a ponto de ser negada ao detentor a tutela possessória” (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 130)

<sup>59</sup> Nas palavras de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2017, p. 548) os bens públicos são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, a não suscetibilidade de usucapião é previsão tanto da Constituição Republicana quanto do Código Civil.

Com isso, a ocupação indevida do bem público ensejaria o direito à reintegração de posse por parte do Estado em face do particular. A despeito, não é intenção do Poder Público que pessoas fiquem desalojadas. De acordo com Daniel Pinheiro Viegas (2014, p. 55), tem ocorrido os chamados “Diálogo Amazonas”<sup>60</sup> para fins de regularização fundiária.

Nessa linha tem-se uma abertura na interpretação jurídica, sobre isso, Luiz Edson Fachin escreveu:

A interpretação jurídica desse porte não é, a rigor, operação estritamente jurídica e sim fenômeno cultural. Pode-se verificar por aí que o Direito é um sistema aberto, mas não só. É um sistema dialeticamente aberto, que deve ser compreendido por meio de uma hermenêutica crítica, que submete perenemente as regras aos preceitos constitucionais, destacando-se neles o princípio da dignidade da pessoa humana, e à contraprova da realidade (FACHIN, 2015, p. 117)

Tudo isso vem sendo possível com uma leitura constitucional das relações privadas<sup>61</sup>, isto é, entender a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e, de uma maneira geral, admitir a que as normas e valores consagrados no Texto Constitucional se irradiam para todo o sistema jurídico. Não se admite, pois, espaços infensos à atuação das normas, princípios e valores constitucionais, de modo que o direito privado e seus institutos passaram a sofrer uma releitura à luz da Constituição. Tal fato exsurge a metodologia do direito civil-constitucional<sup>62</sup>, tendo como um dos expoentes o professor Pietro Perlingieri, que assim preleciona:

Não existem, portanto, argumentos que contrariem a aplicação direta dos princípios constitucionais: a norma constitucional pode, mesmo sozinha (quando não existirem normas ordinárias que disciplinem a *fattispecie* em consideração) ser a fonte da disciplina de uma relação jurídica de direito civil. Essa solução “é a única permitida se se reconhece a preeminência das normas constitucionais – e dos valores por elas expressos – em um ordenamento unitário, caracterizado por esses conteúdos”. (PERLINGIERI, 2008, p. 589)

Urge a necessidade de enxergar o direito civil pelo prisma constitucional, a fim de compreender a necessidade de se tutelar a pessoa humana e isso engloba a ideia de ter onde

<sup>60</sup> Participaram: “representantes da Associação Agroextrativista de Auti-Paraná - AAPA, da Associação de Moradores do Rio Unini – AMORU, da Associação dos Produtores Rurais de Carauari - ASPPROC, da Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Juruá – ASTRUJ, da Associação dos Produtores de Jutá – ASPROJU, da Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Médio Purus – ATAMP e do Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS)” (VIEGAS, 2014, p. 55)

<sup>61</sup> Sobre isso, veja-se o que declara Gustavo Tepedino “Dois dos sentidos possíveis para a Constitucionalização do Direito Civil vêm sendo hoje cada vez mais reconhecidos pela doutrina, na esteira da difusa admissão, antes aludida por autores português e brasileiros, da eficácia horizontal dos direitos e garantias individuais. Não há dúvida que as normas constitucionais incidem sobre o legislador ordinário, exigindo produção legislativa compatível com o programa constitucional, e se constituindo em limite para a reserva legal. Por outro lado, produzem efeitos no plano interpretativo, reclamando uma leitura da lei civil conforme o texto constitucional, postulando cada vez mais acatado entre os constitucionalistas” (TEPEDINO, 2006, p. 41)

<sup>62</sup> “Este é o significado atual do direito civil-constitucional. Constitucional porque o seu centro de referência foi determinado e completamente modificado pela Constituição, e enquanto este Código vigorar – ou o que vem aí, cópia mal-feita deste – precisaremos usar o qualificativo ‘constitucional’ apenas para lembrar que é a pessoa humana, antes de tudo, que o direito civil tutela e é a ela que ele oferece as garantias prioritárias” (MORAES, 2016, p. 31)

morar. A questão que merece ser destacada é que não se trata apenas do direito à posse ou propriedade, mas sim do direito social à moradia<sup>63</sup>, fato intimamente ligado com a dignidade daquela pessoa<sup>64</sup> e, no âmbito das comunidades tradicionais, verificar também o aspecto existencial daquela comunidade<sup>65</sup>.

O aspecto da funcionalização do direito está intimamente relacionado com aquilo que se enxerga como direito civil-constitucional. Loacir Gschwendtner (2006, p. 169) trata que se vive sob a égide da filtragem constitucional, onde a constitucionalização do direito privado realiza uma reinterpretação das normas jurídicas à luz da Constituição.

Essa constitucionalização do direito privado também trouxe uma funcionalização dos institutos, dentre os quais, pode-se falar sobre a constitucionalização do direito privado, interessante é o posicionamento de Pietro Perlingieri sobre a temática:

A função social predeterminada para a propriedade privada não concerne exclusivamente aos seus limites. [...] Em um sistema inspirada pela solidariedade política, econômica e social e pelo pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2 Cosnt.), o conteúdo da função social assume um papel promocional, de maneira que a disciplina das formas proprietárias e a sua

---

<sup>63</sup> Nos dizeres de José Afonso da Silva: “O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que se preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Como se prevê a Constituição portuguesa (art. 65). Em suam, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido” (SILVA, 2010, p. 314)

<sup>64</sup> Em obra em língua italiana a Maria Celina Bodin de Moraes estabelece os seguintes substratos da dignidade da pessoa humana: “Il substrato materiale della dignità così intesa, quindi, può essere scomposto in quattro elementi distinti: (i) il soggetto morale riconosce l’esistenza degli altri quali soggetti uguali a lui; (ii) meritevoli dello stesso rispetto, per ciò che attiene all’integrità psicofisica, di cui egli è titolare; (iii) dotato di libero arbitrio, di autodeterminazione; (iv) e parte del gruppo sociale, dal quale ha la garanzia di non venire emarginato. Di questa elaborazione filosofica sono quindi corollari i principi giuridici (i) dell’uguaglianza; (ii) dell’integrità fisica e morale – psicofisica; (iii) della libertà e (iv) della solidarietà” (MORAES, 2014, p. 20). Em tradução livre: “O substrato material da dignidade assim entendida, portanto, pode ser dividido em quatro elementos distintos: (i) o sujeito moral reconhece a existência dos outros como sujeitos iguais a ele; (ii) mercedores do mesmo respeito, no que diz respeito à integridade psicofísica, da qual ele é o dono; (iii) dotado de livre arbítrio, autodeterminação; (iv) e parte do grupo social, do qual tem a garantia de não ser marginalizado. Desta elaboração filosófica são, portanto, corolários dos princípios jurídicos (i) igualdade; (ii) física e moral - integridade psicofísica; (iii) de liberdade e (iv) solidariedade”. Na situação em tela se está diante do direito social de moradia que se relaciona intimamente com a ideia de merecimento de respeito, afinal, como alguém pode ter uma vida digna – e deter respeito – se não tem onde reclinar morar?

<sup>65</sup> Digno de nota os dizeres de Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald que trazem para discussão a ideia de função social da posse. Embora em face de bem público deve-se entender que: “Atualmente, a ciência jurídica volta o olhar para a perspectiva da finalidade dos modelos jurídicos” (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 73) e no âmbito da função social da posse: “Na função social da posse, o possuidor não é mais inserido entre os erga omnes, como mero sujeito passivo universal de um dever de abstenção, que difusamente titulariza o direito subjetivo de exigir que o proprietário cumpra as suas obrigações perante a coletividade. Aqui, o possuidor adquire individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e a sua família o passaporte ao mínimo existencial”. (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 77)

interpretação deverão ocorrer de forma a garantir e promover os valores os quais se funda o ordenamento. (PERLINGIERI, 2008, p. 940)

Curioso mencionar que embora o Estado não se submeta às relações privadas, merece destaque a ideia de funcionalização do instituto, de modo que não encontra guarida, sob o juízo de ponderação, a manutenção, pelo Poder Público, de um patrimônio imobiliário sem qualquer destinação pública, tampouco cumpridor da sua função social, em contraposição ao direito social à moradia, elevado ao *status* de direito fundamental pela Emenda n. 26/200, que acrescentou esse direito ao rol do art. 6º da CR/88.

Aliado a questão da função social da propriedade, mister destacar a questão atinente ao direito social à moradia. Para tanto, vale a pena destacar a visão civil-constitucional da temática, para tanto, vale mencionar a lição trazida por Pietro Perlingieri sobre o chamando direito à moradia:

O direito à moradia é da pessoa e da família; isso tem consequências notáveis no plano das relações civilísticas, por exemplo, em tema de locação, de equo canone, e, nas cooperativas de construção civil, de subingresso ao sócio defunto. O direito à moradia, como direito ao cesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia, incidindo, em maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e de aluguel. A realização dessa relação completa deve acontecer com intervenções preliminares, inspiradas no princípio da capacidade contributiva e no concurso solidário às despesas necessárias para garantir a todos uma vida livre e digna: o art. 53 Const., coligado ao art. 3, § 2, Const. torna-se nesta ótica o instrumento primário de intervenção para concretizar o direito à moradia. (PERLINGIERI, 2008, p. 888)

É importante, para que haja a concretização do direito à moradia, uma correta interpretação do que esse direito significa à luz da dignidade da pessoa humana e dos demais princípios constitucionais. Políticas públicas devem ser tomadas sempre em benefício para com o indivíduo.

O Estado tem como responsabilidade criar mecanismos para a concessão do direito social à moradia<sup>66</sup>. Os meios pelos quais o Ente Público pode efetuar a concretizar o referido direito é através de mecanismos de direito público, notadamente o direito administrativo e o

---

<sup>66</sup> Nos dizeres de Pietro Perlingieri: “Garantido não é apenas o acesso à casa mediante a poupança, que isso tutelaria somente aqueles que, em uma perspectiva fisiológica, podem poupar. Além do remédio previsto pelo art. 47, § 2, Const., o direito à moradia se realiza, nesta ótica, mediante técnicas administrativas e civilísticas. Interessantes são os instrumentos utilizados para realizar uma proporcionalidade entre construção civil privada e pública (é indicativa, por exemplo, a referência à volumetria total edificável dos setores de iniciativa pública). Estes instrumentos podem contribuir para realizar a distribuição equitativa entre público e privado em cada ordem territorial, evitando favorecer alguns proprietários de áreas e alimentar o clientelismo. É preciso superar o esquema da desapropriação e a sua ótica autoritária e de autoridade. Entre os instrumentos negociais, um papel particular exerce o mútuo *di scopo*. Interessantes técnicas de financiamento, de tipo não privatístico, são aquelas previstas pelo Estado, pelas Regiões e pela Comunidade internacional: a técnica de financiamento primária é sempre o financiamento do Estado com contribuições *capitale o in conto interessi*”. (PERLINGIERI, 2008, pp. 888-889)

próprio direito privado. Especificamente nesse trabalho se trata da moradia garantida mediante a regularização fundiária por intermédio de terras devolutas.

É claro que, em havendo uma falta de política pública de concessão de direito à moradia, nos dizeres de Pietro Perlingieri (2008, p. 889), causará uma transferência desse problema para o âmbito da segurança social e, conseqüentemente, à capacidade contributiva, beneficiando-se o grande capital.

Ora, sempre que o Estado deixa de realizar seu dever prestacional para com os direitos de segunda geração, acaba-se por criar uma lacuna social e um benefício ao capital e ocasiona um incremento nas desigualdades já latentes no Brasil. Para tanto, faz-se necessário um maior incentivo do Ente Público sobre o direito social à moradia.

### **3.2. Breves anotações sobre os tipos de regularizações fundiárias existentes: entre a regularização fundiária plena e as regularizações de ocupação**

A regularização fundiária é tratada por Jamilson Lisboa Sabino da seguinte maneira:

A regularização fundiária está regulamentada na Lei nº 13.465/17 e no Decreto nº 9.310/18. É conceituada como o instrumento da política urbana destinado a promover medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A regularização fundiária urbana fundamenta-se em três importantes aspectos: a) é aplicável somente para um núcleo urbano informal consolidado; b) o assentamento deve possuir uso e características urbanas; e c) envolve medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas. A Lei nº 13.465/17 poderá ser adotada pelo Administrador Público na regularização de loteamentos, desmembramentos, desdobros, condomínios de casas, condomínios de lotes, conjuntos habitacionais e bairros irregulares, ocupados ilegalmente ou invadidos, em violação à legislação penal. O critério fundamental é que seja "qualificado" e "declarado pelo Município como "núcleo urbano informal consolidado". A regularização de assentamentos rurais, destinados a agricultura, pecuária, extrativismo e agroindústria, é de competência privativa da União. Já a regularização de assentamentos urbanos, com atividades de moradia, comércio, serviços, indústria, recreação e lazer, é de competência privativa do Município. O Estado poderá colaborar mediante a celebração de convênio para assessoria, repasse de recursos públicos ou aprovação ambiental, quando for o caso. (SABINO, 2022, p. 21)

Vê-se que o referido autor trata da regularização fundiária, especificamente a urbana, com base na Lei nº 13.465/17 e declara que a competência é privativa do Município para a aplicação da referida norma para fins urbanos e da União para fins rurais. Contudo, ao Estado caberia a celebração de convênio para tanto.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Jamilson Lisboa Sabino já fez um histórico sobre a referida temática: “O primeiro diploma legal no Brasil a dispor sobre a regularização de terrenos ocupadas foi a Lei das Terras Devolutas (Lei nº 601/1850), que previu, em seu artigo 3º, § 4º, que são terras devolutas as que não estiverem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei. O artigo 5º dessa mesma lei previu que serão legitimadas as posses mansas e pacíficas por ocupação primária ou recebidas do primeiro ocupante, desde que fossem destinadas ao cultivo e morada do posseiro. O Decreto-lei nº 58/37 dispôs sobre os loteamentos, mas nada disse a respeito da regularização. Do mesmo modo, o Decreto-lei nº 271/67, ao dispor sobre loteamentos urbanos, não fez qualquer

Tratando especificamente dos loteamentos urbanos, nos dizeres de Jamilson Lisboa Sabino (2022, p. 28), é dever do Município tanto fiscalizar os loteamentos quanto zelar por eventual regularização de zoneamentos urbanos irregulares. Isto é, a regularização fundiária é um dever do Ente Público, ao menos no âmbito da municipalidade, conforme entende o referido autor e se concorda aqui. Destaque-se a ampliação da obrigatoriedade não só aos Municípios, mas também União e Estados no caso de se tratar de Terras Devolutas que não cumprem sua função social, na qual há uma obrigatoriedade pela regularização fundiária.

A União, pelo menos por duas oportunidades, legislou sobre a temática. Nesse sentido, citam Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2018, pp. 93-99) a Lei nº 11.481/2007 – tendo sido parcialmente revogado no âmbito da Lei nº 14.011/2020 –, que versava sobre a regularização fundiária pela via da legitimação da posse sobre bens públicos<sup>68</sup> da União Federal e mais recentemente a Lei nº 13.465/2017, que instituiu o Reurb (Regularização Fundiária Urbana). No âmbito do Estado do Amazonas as leis estaduais nº 2.754/2002 e a 3.804/2012 ganham o destaque.

Nesse ínterim, convém esclarecer que o intento da presente pesquisa é destacar as regularizações fundiárias no âmbito do Estado do Amazonas – especialmente as urbanas na capital –, de modo que a legislação que é de superior importância diz respeito às leis estaduais supramencionadas. Desse modo, far-se-á uma breve menção à Lei nº 13.465/2017, sem o intento de ser exaustivo.

---

referência aos terrenos ocupados. Somente mais de cem anos depois a União voltou a se preocupar com a regularização fundiária, com a Lei nº 6.766/79, segundo as disposições contidas nos artigos 37 a 49. Porém, essa lei está mais preocupada em regularizar os parcelamentos do sol, isto é, os loteamentos. Enquanto a Lei nº 601/1850 instituiu a legitimação de posse dos ocupantes, a Lei nº 6.766/79 era voltada à regularização dos loteamentos implantados com base em um projeto organizado em lotes e comercializados por seu proprietário ou por quem assim tenha se apresentado. Não havia uma política para regularização das comunidades, bairros e vilas clandestinos ou irregulares, formados de forma aleatória e desorganizada ao longo dos anos. Diante da Lei nº 6.766/79, prevendo a possibilidade de regularização dos parcelamentos, diversas normas das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados foram expedidas tentando regulamentar internamento, nos Cartórios de Registro de Imóveis, o procedimento de registro dos parcelamentos irregulares. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), no artigo 2º, inciso XIV, prevê como diretriz geral de política urbana a ‘regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais’. Já a Lei nº 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida) estabeleceu um complexo procedimento de regularização fundiária dos chamados assentamentos urbanos. Foi substituída pela atual e não menos complexa Lei nº 13.465/17, que agora denomina os terrenos ocupados ilegalmente como ‘núcleo urbano informal consolidado’” (SABINO, 2022, pp. 22-23)

<sup>68</sup> Marco Aurélio Bezerra de Melo declara: “A experiência jurídica da legitimação de posses no direito brasileiro diz respeito apenas aos bens públicos e [...] serviu para trazer ao Brasil a situação proprietária em substituição ao primado da posse, como se depreende do conteúdo jurídico do artigo 5º da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) que assegurou o direito de propriedades para as pessoas que se preenchessem os requisitos legais.” (MELO, 2008, p. 111)

### 3.2.1. As Regularizações Fundiárias no âmbito do Estado do Amazonas

Como o foco desse trabalho é tratar da regularização fundiária em áreas urbanas no âmbito do Estado do Amazonas, mister destacar as duas leis estaduais que tratam da referida matéria do ponto de vista jurídico, quais sejam a Lei Estadual nº 2.754/2002 e a Lei Estadual nº 3.804/2012.

Nesse interim, convém destacar que a Lei Estadual nº 2.754/2002 tem por finalidade regulamentar como se dá a utilização dos bens públicos, notadamente o patrimônio mobiliário e fundiário. Em princípio, destacam-se quais são os bens públicos no art. 2º da Lei, sobre o qual se menciona o inciso IV que trata das terras devolutas não compreendidas entre as da União (AMAZONAS, 2002). A definição das terras devolutas do Estado, mais uma vez, é entendida por exclusão das terras devolutas da própria União, isto é, o que não constar no texto constitucional como terra devoluta da União, será considerada como terra devoluta do Estado do Amazonas por força do próprio texto constitucional e da referida lei.

A lei estadual também classifica as modalidades de bens públicos na forma do art. 3º e destacam o regime jurídico administrativo aos bens públicos no art. 4º. A competência para cuidar dos bens públicos estaduais fica a cargo da Administração Pública Estadual conforme se declara no art. 5º (AMAZONAS, 2002).

O art. 6º e seguintes da Lei Estadual nº 2.754/2002 trata sobre como deve ocorrer o processo discriminatório das terras devolutas no âmbito do Estado do Amazonas, enquanto nos artigos 15 ao 17 se estabelece a forma pela qual o Estado poderá adquirir propriedades imobiliárias. (AMAZONAS, 2002)

O patrimônio imobiliário do Estado do Amazonas tem um regulamento próprio sobre quem tem a responsabilidade de cuidar, conforme se extrai dos artigos 18 ao 20 da referida Lei. Especialmente, no que se refere às Terras Devolutas, objeto do presente trabalho, estas ficam a cargo da entidade fundiária estadual (art. 19, IV) (AMAZONAS, 2002).

A questão relativa à destinação dos imóveis podem ser tanto de uso público quanto particular (art. 21), cuja destinação deve seguir a determinação do chefe do Poder Executivo (art. 22) (AMAZONAS, 2002). Contudo, o que se faz importante mencionar são os artigos 24 e 26 que tratam da destinação no meio urbano, os quais faz-se questão de transcrever:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 24** - As terras devolutas, as áreas públicas desocupadas ou subutilizadas, situadas no meio urbano, serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda, instalação de equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes ou de lazer, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, trabalho e a serviços públicos.

**Art. 25** - (Revogado).

**Art. 26** - Os imóveis urbanos edificados, subutilizados ou sem uso definido, deverão ser destinados prioritariamente no abrigo da sede de órgãos e repartições públicas.

**Parágrafo único** - A Coordenadoria de Controle do Patrimônio Imobiliário preconizará a alienação em caso de desnecessidade, inviabilidade econômica ou de existência de interesse social. (AMAZONAS, 2002)

Vê-se que a *mens legis* do legislador estadual sempre foi que as terras devolutas fossem utilizadas prioritariamente para população de baixa renda, especialmente para fins de regularização fundiária. Isso porque não interessa ao Estado a manutenção de terras sobre as quais não se pode cuidar. Entende-se, por outro lado, que se o patrimônio imobiliário estatal já tem construções e estas são subproveitadas. Para se resguardar a finalidade pública, deve o Estado determinar para que se usará o referido bem.

Ultrapassadas essas questões gerais, parte-se para aquilo que se entende de suma importância para o presente trabalho: a utilização dos imóveis públicos por terceiros, havendo disposições genéricas que se aplicam a todos os institutos que serão mencionados logo mais no bojo dos artigos 31 ao 37 (AMAZONAS, 2002).

São oito os institutos trazidos pela Lei nº 2.754/2002 a regulamentar o tema, quais sejam: (i) autorização de uso; (ii) permissão de uso; (iii) concessão de uso; (iv) direito de superfície; (v) concessão de direito real de uso; (vi) concessão de uso especial para moradia; (vii) cessão de uso; e (viii) título provisório de posse de terras devolutas (AMAZONAS, 2002).

O primeiro instituto diz respeito da autorização de uso onde o ente público realiza uma autorização precária para a utilização do bem, sem que haja qualquer prejuízo à administração pública, a qual é definida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como:

O ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração faculta ao particular a execução de serviço público, o uso privativo de bem público, ou o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos. [...] A autorização constitui-se em título jurídico hábil para consentir o uso de bem público por particular, em duas situações diferentes: (a) quando se trata do chamado uso comum extraordinário; neste caso, a autorização constitui-se em ato de polícia, com aquele primeiro sentido assinalado, ou seja, de ato administrativo que remove obstáculo legal proibitivo de determinada atividade ou ato; (b) quando se trata de uso privativo. (DI PIETRO, 2014, p. 84)

Vê-se que o Estado tem a possibilidade de efetuar a autorização de uso em favor do particular, quando se tratar de imóvel público, quando a utilização desse bem constituir em um ato ilícito. Veja-se o que diz a Lei Estadual:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 38** - Os órgãos gestores poderão expedir, através de alvará, em caráter gratuito ou oneroso, autorização precária de uso de imóvel do Estado, ou parte dele, para a utilização em atividades transitórias ou episódicas, de interesse individual, desde que não haja prejuízo ao interesse público e à destinação principal do bem.

§ 1.º - A autorização de uso é revogável a qualquer tempo, passível de cassação e, ainda, quando expedida com prazo de vigência determinado, não gera qualquer direito ao usuário, o qual ficará obrigado a fazer cessar imediatamente o uso do imóvel quando notificado da extinção do ato.

§ 2.º - A autorização independe de licitação, contudo, pressupõe, em havendo mais de um interessado, seleção simplificada, objetiva e impessoal. (AMAZONAS, 2002)

O Estado do Amazonas trata que essa autorização pode se dar mediante prazo ou com revogação a qualquer tempo por mero ato de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Contudo, entende-se que não se aplica esta visão neste caso para terras devolutas em que houve a autorização de uso para fins de moradia. A discricionariedade estatal deixa de existir neste caso em razão do princípio constitucional relativo ao direito social à moradia.

Inclusive, em um caso julgado no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, foi reconhecida a possibilidade de concessão de autorização de uso para uma pessoa natural para seu estabelecimento e moradia, veja-se a *ratio decidendi* adotada pela Desembargadora-Relatora ao julgar o referido caso:

Importante aclarar, como indagado pelo Apelante, que a Administração Pública pode consentir sim que um particular se utilize de um bem público por meio do instituto de autorização de uso, o qual é um ato discricionário e precário, que não depende de licitação prévia, onde se permite a utilização anormal ou privativa de um bem público pelo particular, concedida eminentemente no interesse deste, desde que, por óbvio, não cause prejuízos ao interesse da coletividade. E pode ser feita a título oneroso ou gratuito (AMAZONAS, 2023a)<sup>69</sup>

O segundo instituto existente diz respeito à permissão de uso, a qual se de uma mera permissão para que o particular venha a utilizar o bem público sem qualquer direito posterior à retenção ou indenização – ao menos, no Estado do Amazonas, como será demonstrado à luz da lei estadual –, soma-se ao que fora declarado à definição fornecida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como:

Permissão de uso é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou remunerado, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público. É unilateral, porque e perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que depende do exame, em cada caso, da compatibilidade do uso privativo com o fim precípua a que o em está afetado; e precário, tendo em vista que

---

<sup>69</sup> Ementa: PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. AUTORIZAÇÃO DE USO CONCEDIDA. TRANSFERÊNCIA COM ANUÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Todo possuidor tem o direito de ser mantido na posse do seu bem, em caso de turbacão, e ser reintegrado, em caso de esbulho. Entretanto, em caso de ajuizamento de ação para a manutenção ou reintegração da posse, deverá preencher os requisitos do art. 561, CPC. 2. Os documentos acostados nos autos demonstram que a Apelada detinha a posse do imóvel com autorização do Ente Público Municipal desde março de 2017 (fls. 12-17), quando ocorreu a transferência do termo de autorização de uso, sendo de sua responsabilidade inclusive o pagamento do imposto territorial rural (ITR), ao passo que não foi possível atestar a veracidade das alegações do Apelante, por isto o acerto do douto Juízo a quo. 3. Recurso conhecido e não provido. (Apelação Cível Nº 0001251-48.2020.8.04.5601; Relator (a): Maria das Graças Pessoa Figueiredo; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 17/04/2023; Data de registro: 18/04/2023)

pode ser revogado pela Administração, a qualquer momento, por considerações concernentes ao interesse público. (DI PIETRO, 2014, p. 96)

Novamente, a crítica que se faz neste caso é a discricionariedade do Poder Público de revogar o ato mediante conveniência e oportunidade. A precariedade, no entender aqui esposado, não pode subjugar o particular quando se tratar de permissão de uso em que a pessoa natural ali ocupante esteja utilizando o bem para fins de moradia e se tratar de terras devolutas. A despeito disso, veja-se o que trata a Lei Estadual neste caso:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 39** – A Coordenadoria de Controle do Patrimônio Imobiliário poderá permitir o uso de imóvel do Estado ou parte dele, onerosa ou gratuitamente, por tempo certo ou indeterminado, em caráter precário, para o desempenho de atividades de utilidade pública.

§ 1.º - Mediante parecer prévio da Coordenadoria de Controle do Patrimônio Imobiliário, o titular do órgão gestor do imóvel poderá permitir o uso a terceiros, em dependências próprias da repartição pública, para possibilitar a exploração de serviços que considere úteis, tais como lanchonete, restaurante, papelaria e reprodução gráfica.

§ 2.º - É facultada a permissão de uso de terreno público, situado em área urbana, de até 250 metros quadrados, em favor de quem, o venha utilizando há cinco anos em fins comerciais.

§ 3.º - Extinta a permissão de uso, o permissionário não terá direito a qualquer indenização ou retenção, seja a que título for.

§ 4.º - A permissão de uso pressupõe licitação, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade. (AMAZONAS, 2002)

O Estado do Amazonas possui regras específicas para que haja a permissão de uso de imóvel do Estado, dentre os quais pode-se destacar a questão da utilização para fins comerciais e a ausência de indenização por benfeitorias ou direito de retenção. Ademais, é necessário o uso da licitação para que haja uma permissão de uso de bem estadual.

Em suma, o Estado do Amazonas, caso seja de sua conveniência e oportunidade, pode fornecer uma permissão de uso a um particular que necessite utilizá-lo por certo tempo, podendo ser revogada quando do interesse da administração pública. Inclusive, a questão da precariedade de permissão de uso de bem estadual já foi questionada judicialmente por meio de mandado de segurança, tendo-se a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE USO DE LOGRADOURO PÚBLICO. ATO DE NATUREZA PRECÁRIA. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. REVERSÃO DO BEM AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À MANUTENÇÃO DO PARTICULAR. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. SEGURANÇA DENEGADA. I – A modalidade de permissão de uso consiste em instituto de direito administrativo caracterizado pela unilateralidade por parte do ente público, discricionariedade e precariedade, podendo a Administração Pública promover, a qualquer momento, a retomada do bem, bastando, para tanto, a verificação de que a revogação da permissão se demonstrava conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF. II – Mandado de segurança denegado. (TJ-AM - MS: 06518482520198040001 AM 0651848-25.2019.8.04.0001, Relator: João de Jesus Abdala Simões, Data de Julgamento: 09/09/2020, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 09/09/2020) (AMAZONAS, 2020)

O terceiro instituto tratado na Lei Estadual é a concessão de uso, que possui regramento no artigo 40 do referido diploma normativo:

**Lei Estadual, nº 2.754/2002, Art. 40** – Mediante contrato de concessão de uso, será outorgado, em regime especial, o uso e exploração exclusivos de bem imóvel, gratuita ou onerosamente, para fins de utilidade pública ou interesse social. (AMAZONAS, 2002)

A lei permite a utilização do bem imóvel de maneira exclusiva para utilização do referido bem para finalidade pública ou de interesse social. A título de exemplo, pode-se ter uma área ocupada por várias famílias, de modo que o Estado do Amazonas pode conceder a cada família uma concessão de uso neste caso. A fim de corroborar com o já esposado, traz-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro como:

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso, gratuito, comutativo e celebrado *intuitu personae*. (DI PIETRO, 2014, p. 110)

Em outras palavras, a concessão de uso é um contrato firmado entre o particular e o Ente Público. Valendo o destaque que nada obsta ser formulado com a finalidade de moradia, vez que estaria de acordo com o interesse social de que trata o artigo 40 da lei estadual. Vale mencionar um caso julgado pela Corte Estadual, a seguir ementado:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL – REMESSA NECESSÁRIA– AÇÃO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE IMÓVEL PÚBLICO – POSSIBILIDADE PARA FINS DE MORADIA – ART.6º, §4º, ARTS.7º E 8º, DA MP2220/2001 – CIÊNCIA DA OCUPAÇÃO HÁ MAIS DE 22 ANOS – AUSÊNCIA DE OPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE – AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA – NÃO CONHECIMENTO DO APELO. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. - As razões da apelação devem conter os fundamentos de fato e de direito hábeis a ensejar o pedido de reforma ou anulação da sentença proferida pelo Julgador de origem, conforme art. 514 do CPC e em consonância com o princípio da dialeticidade. - A ausência de impugnação específica ou impugnação dissociada do que foi decidido da sentença impõe o não conhecimento do recurso. - Apelação não conhecida. Remessa necessária desprovida. (Apelação / Remessa Necessária Nº 0045455-32.2002.8.04.0001; Relator (a): Lafayette Carneiro Vieira Júnior; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 26/02/2018; Data de registro: 01/03/2018) (AMAZONAS, 2018)

Os quarto e quinto instituto têm por regulamentação o mesmo artigo 41 da lei estadual sobre a temática:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 41** - Poderá ser instituído sobre imóveis dominicais o direito de superfície ou a concessão real de uso, como direito real resolúvel, a título gratuito ou oneroso, por tempo certo, para fins de interesse social, tais como industrialização, habitação, cultivo e urbanização.

§ 1.º - Salvo disposição contratual em contrário, o direito real poderá ser transferido a terceiros, por ato entre vivos ou por sucessão, assegurado o direito de preferência ao Estado, em igualdade de condições.

§ 2.º - Em caso de alienação do imóvel ou de transferência do direito real, o respectivo titular terá preferência para aquisição, em igualdade de condições.

§ 3.º - Extinta a concessão, o Estado retomará a propriedade plena sobre o terreno, construção ou plantação, independentemente de indenização, se as partes não tiverem estipulado o contrário. (AMAZONAS, 2002)

O direito de superfície tem origem no Código Civil no âmbito do art. 1.369 que trata de que “o proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis” (BRASIL, 2002). Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria esclarecem:

Consiste a superfície em direito real que autoriza o titular a construir ou plantar em terreno alheio, conferindo-lhe a propriedade, destacada do solo, sobre as acessões - plantações e construções – ali presentes. Efeito característico consiste na suspensão temporária da regra da acessão imobiliária, prevista no art. 79 do Código Civil, segundo a qual os bens contidos na superfície – plantações e construções – se incorporam ao solo, formando, com este, bem jurídico único e indivisível, que, em razão do princípio da unicidade do domínio, pode ser objeto de um único direito de propriedade (TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2021, p. 586)

O que se percebe é que o direito de superfície concede ao particular a possibilidade de utilizar do solo para construir desde que seja para finalidades de interesse social, que se pode entender como industrialização, habitação, cultivo e a própria urbanização. Por conseguinte, pode-se ver que é da natureza do referido direito real a sua temporalidade, isto é, tem prazo determinado<sup>70</sup>.

Por opção do legislador, o direito de superfície e a concessão de direito real de uso foram regulamentados no mesmo artigo. Sobre esse quinto instituto, vale o destaque de Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria:

A concessão de direito real de uso encontra-se prevista, em âmbito federal, no Dec.-Lei n. 271 de 1967, posteriormente modificada, em alguns dispositivos, pela Lei n. 11.481/2007, e no artigo 1.225, XII, do Código Civil. Consiste em contrato administrativo pelo qual o poder público concede ao particular direito real resolúvel de uso de bem imóvel público ou espaço aéreo que o recobre, oponível erga omnes, conforme os fins previamente determinados no

<sup>70</sup> Trata sobre isso a Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “No caso de o direito de superfície ser outorgado pela Administração Pública, para ser exercido sobre imóvel público, a concessão deve ser precedida de licitação, ainda que não haja previsão expressa nesse sentido. Trata-se de exigência que diz respeito ao princípio da isonomia que o poder público está obrigado a observar, e também à necessidade de escolha da melhor proposta, em benefício do interesse público. O direito de superfície assemelha-se com a concessão de direito de uso. As principais diferenças são as seguintes: na concessão de direito uso. As principais diferenças são as seguintes: na concessão de direito de uso não existe propriedade autônoma do concessionário, como ocorre no direito de superfície; a concessão de direito real de uso somente pode ser outorgada para fins de interesse público, enquanto o direito de superfície pode ser outorgado para fins de interesse privado de ambas as partes. O direito de superfície se assemelha com a enfiteuse, que também acarreta a bifurcação do domínio. Mas a enfiteuse apresenta algumas características inexistentes no direito de superfície, quais sejam: o traço da perpetuidade; a possibilidade de resgate, ou seja, de pagamento de um laudêmio, dez anos após a constituição da enfiteuse, para fins de consolidação do domínio em mãos do enfiteuta; o direito do senhorio ao pagamento do foro, cânon ou pensão anual, que não constitui característica inerente ao direito de superfície, já que este pode ser convencionado a título gratuito ou oneroso; o direito do senhorio ao recebimento de um laudêmio a cada vez que o domínio for transferido; a consolidação do domínio em mãos do senhorio em caso de comisso (não pagamento do cânon por três anos consecutivos)”. (DI PIETRO, 2014, pp. 217-218)

título constitutivo. Referido diploma autoriza igualmente a concessão do uso de terrenos particulares, embora a principal vocação do instituto seja a de servir de instrumento de maximização do aproveitamento econômico e social dos bens imóveis públicos. (TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2021)

O que se observa neste caso é a similaridade entre o direito real de uso e o direito de superfície. Destarte, a utilidade do instituto para finalidade de habitação também se aplica neste caso, podendo ser usada para fins de concretização do direito social à moradia efetivamente, ainda que por tempo determinado.

O sexto instituto é o tratado da concessão de uso especial para moradia, no bojo do artigo 42 da Lei Estadual nº 2.754/2002:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 42** - A concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser conferida àquele que possuir por um ano, ininterruptamente e sem oposição, imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O Estado do Amazonas pode sempre que possível conceder o imóvel para a moradia de pessoas que usem o imóvel público em área urbana para moradia, desde que não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel. Com base na Medida Provisória nº 2.220, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica como se dá esse instituto:

Trata-se de concessão gratuita (art. 1º, § 1º), de simples uso, e não de exploração, já que o beneficiário só pode utilizar o bem para fins de moradia, sob pena de extinção da concessão (art. 8º, I); perpétua, no sentido de que o direito subsiste enquanto o concessionário respeitar a utilização para fins de moradia e não adquirir a propriedade ou a concessão de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º); de utilidade privada, já que o uso se faz em seu interesse e no de sua família; obrigatória, porque o Poder Público não pode indeferir a concessão se o particular preencher os requisitos dos artigos 1º e 2º (ressalvado o aspecto de constitucionalidade assinalado no item anterior); autônoma, porque não vinculada a qualquer outra modalidade de concessão. (DI PIETRO, 2014, p. 211)

Ou seja, o Estado do Amazonas fica sujeito à situação fática de moradia. Isto é, se a pessoa utiliza o bem para fins de moradia, não pode o Poder Público se negar a conceder o imóvel para finalidade de onde a pessoa puder reclinar sua cabeça. Inclusive, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas já rechaçou a possibilidade da referida concessão para ampliação de área de estacionamento por se caracterizar o nítido intento comercial, deixando-se o aspecto da moradia de lado:

Ementa: ABERTURA DE PORTÕES NA LATERAL DA CASA - ACESSO AO ESTACIONAMENTO - BEM PÚBLICO COM CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA - ABERTURA DE QUATRO PORTÕES - PROPÓSITO NITIDAMENTE COMERCIAL - IMPOSSIBILIDADE - OBRA NÃO AUTORIZADA PELA SUHAB OU PELOS MORADORES - PORTÕES QUE PODEM PREJUDICAR A UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO PELOS CONDÔMINOS - LEGITIMIDADE E REGULARIDADE DA OBRA NÃO COMPROVADAS - ART. 373, INCISO II DO CPC - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO - SENTENÇA MANTIDA. (Apelação Cível Nº 0693965-60.2021.8.04.0001; Relator (a): Lafayette Carneiro Vieira Júnior; Comarca:

Manaus/AM; Órgão julgador: Terceira Câmara Cível; Data do julgamento: 25/09/2023; Data de registro: 25/09/2023) (AMAZONAS, 2023b)

O sétimo instituto é o da cessão de uso, que é entendido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro da seguinte maneira:

A cessão pode ser assim caracterizada: é ato de outorga de uso privativo de imóvel do patrimônio da União; essa outorga, depois de autorizada por decreto do Presidente da República, se faz mediante termo ou contrato, no qual se especificam as condições em que o uso se exercerá; o uso é gratuito, devendo ser onerosa quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo; podem ser cessionários os Estados, os Municípios, entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais bem como os particulares (pessoas físicas ou jurídicas), nesta última hipótese quando se tratar de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional; torna-se nula em caso de utilização em desacordo com as condições estabelecidas. (DI PIETRO, 2014, p. 182)

No âmbito da legislação estadual, ela é regulamentada no artigo 43 da Lei Estadual nº 2.754/2002 que basicamente traz os aspectos gerais da Lei nº 9.636/98, entendendo-se que se trata de um patrimônio do Estado do Amazonas, autorizado por decreto governamental mediante termo ou contrato firmado com condições específicas para o uso:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 43** - A cessão de uso de bem imóvel poderá ser concretizada, a título de cooperação, para atender a interesses comuns, com pessoas jurídicas de direito público e entidades privadas sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural, de saúde ou assistência social, gratuitamente ou em condições especiais.

Por fim, o último instituto da lei é o chamado título provisório de posse de terras devolutas. Trata-se de uma espécie de legitimação de posse que pode ser concedida pelo Estado-Membro. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A legitimação de posse é, em regra, precedida de um processo de discriminação de terras devolutas, cujo objetivo é separar as terras públicas das terras particulares, concluído o processo, os posseiros que não tenham título legítimo de domínio, mas que preencham os requisitos para a legitimação (morada e cultivo da terra), recebem o título de domínio do poder público. (DI PIETRO, 2014, p. 193)

Isso se torna claro, pois o artigo 44 da lei estadual declara:

**Lei Estadual nº 2.754/2002, Art. 44** - Aos posseiros de terras devolutas, durante o transcurso do processo discriminatório ou de regularização fundiária no qual tenham requerido o uso ou a propriedade, poderá ser expedido título provisório de posse, com base em vistoria e desenho descritivo preliminares, para fins exclusivos de permanência precária no imóvel até que seja definida pela Administração Pública a destinação deste.

O que se observa, portanto é a possibilidade do Estado do Amazonas se fazer uso do instituto da legitimação de posse para fins de concessão das terras devolutas para uso de particular, regularizando assim sua posse, quando se tratar de moradia ou cultivo da terra. Significa dizer que, em sendo moradia, faz-se mister o Poder Público regularizar a posse do particular.

Ultrapassada as questões relativas aos institutos, vale o destaque da regularização de terrenos ocupados (art. 60), dentre as quais sempre se faz mediante a função social da propriedade pública. Deve-se realizar uma concessão do uso e/ou do domínio do imóvel por um prazo mínimo de dez anos. Contudo, as terras devolutas só podem ser adequadamente regularizadas após processo discriminatório. (AMAZONAS, 2002).

A segunda norma jurídica que merece destaque por ocasião do presente trabalho é a Lei Estadual nº 3.804/2012 que se tratou sobre a regularização fundiária, a qual poderia ser mediante alienação ou concessão de direito real de uso (art. 7º), ante a conveniência e oportunidade do Executivo Estadual (art. 6º). Notadamente, no que se refere à área urbana<sup>71</sup> há uma possibilidade de se dar de maneira gratuita ou onerosa, desde que seguidas adequadamente as regulamentações tratadas no referido instrumento normativo, especificamente nos artigos 30 ao 41 (AMAZONAS, 2012).

O que se observa é a possibilidade, por intermédio do Estado do Amazonas, de diversas maneiras pelas quais haveria a regularização fundiária. Seja ela de maneira definitiva, na qual o imóvel sairia do patrimônio do Poder Público em destino ao do particular ou de maneira precária, onde bem restaria ainda na propriedade do Ente Público, mas ainda assim se concederia a posse em favor do Particular.

---

<sup>71</sup> De acordo com a referida Lei Estadual: “Art. 14. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas do Estado, previstas no art. 4.º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. Art. 15. Para regularização da ocupação, nos termos desta subseção, é considerado legítimo ocupante de terra pública estadual no meio urbano a pessoa física que comprove os seguintes requisitos: I - não ser proprietária ou possuidora de outro imóvel urbano ou rural, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita à responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil; II - comprovar a ocupação mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 5 (cinco) anos, para fins de moradia própria, com observância às normas urbanísticas pertinentes; III - não ter sido beneficiada por projetos de regularização fundiária de área urbana ou rural; e IV - não ter sido beneficiada por projetos de Programas de Governo. § 1.º Os requisitos estabelecidos nos incisos deste artigo podem deixar de ser exigidos na hipótese de regularização coletiva, devendo ser aplicado, no que couber, o disposto quanto à regularização fundiária excepcional. § 2.º Ressalvada a hipótese de ocupação inserida em projeto governamental de regularização coletiva, fica vedada a regularização isolada de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público em entidades estaduais gestoras da regularização fundiária. Art. 16. A alienação ou concessão dar-se-á de forma gratuita, nas seguintes hipóteses: I - na ocupação de área até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados); e II - na ocupação de área acima de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) até 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), desde que o ocupante possua renda familiar mensal de até 5 (cinco) salários mínimos. Art. 17. A alienação ou concessão dar-se-á de forma onerosa, em todos os casos não alcançados nas hipóteses do artigo anterior, na ocupação de área superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados).” (AMAZONAS, 2012)

### **3.3.Uma reflexão sobre a necessidade da regularização fundiária: a aplicação do direito social à moradia em face da Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça**

O Superior Tribunal de Justiça, em 30 de outubro de 2018, após julgamento pela Corte Especial no dia 24 do referido mês, publicou o enunciado da Súmula nº 619, cujo teor é o seguinte: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (BRASIL, 2019).

Há com isso uma colisão de princípios, pois, de um lado temos o direito social à moradia da população de baixa renda e de outro o Estado do Amazonas com grandes porções de terra que por vezes não cumpre a função social. Isto é, o Ente Público pode, à luz do enunciado sumular supramencionado, acessar o Poder Judiciário e ingressar com reintegração de posse em face do particular, e continuar deixando seu patrimônio imobiliário sem utilidade, não cumprindo com isso com a função social. Por outro lado, estaria retirando famílias que faziam uso daquela porção de terra para moradia, ou ainda, para exploração econômica no contexto rural, cumprindo, com isso, a função social, elemento do direito de propriedade. Ora, é latente a colisão de princípios neste caso, pois, de um lado, existe o direito social à moradia, pelas populações de baixa renda e de outro o direito de propriedade do Estado, sendo que este por diversas vezes acaba por descumprir a função social. Vale o destaque de Robert Alexy merece ser mencionada:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. (ALEXY, 2011, p. 93)

Nesse contexto, há a discussão entre a aplicabilidade irrestrita da Súmula nº 619 do STJ, em se entendendo como regra primordial para o caso concreto, ou, ainda, verificar a colisão de princípios a ser analisada entre o direito fundamental de propriedade – neste caso em favor do ente público – e o direito fundamental à moradia. Na visão de Humberto Ávila:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma

avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2005, p. 70)

Vê-se uma colisão de princípios entre o direito de propriedade do Estado do Amazonas e o direito social à moradia. Ambos são considerados princípios, dada a sua natureza finalística de norma. Ronald Dworkin trata da temática da seguinte maneira:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. (DWORKIN, 2002, p. 39)

No caso em tela, não se discute tratar-se de princípios uma vez que o direito de propriedade e o direito social de moradia são direitos fundamentais. Conforme dito acima é necessária a ponderação de princípios para resolver a colisão principiológica neste caso

A grande questão que se propõe nesse trabalho é o limite do direito de propriedade do Poder Público. Poderia o Estado do Amazonas, no âmbito das terras devolutas em Manaus se recusar a realizar regularização fundiária em benefício do particular? A resposta que se entende neste caso é que não. Isso se dá porque existe a função social da propriedade pública.

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “se a função social da propriedade pública impõe para o poder público um dever, significa para os cidadãos um direito de natureza coletiva exigível judicialmente, em especial pela via de ação popular e ação civil pública” (DI PIETRO, 2014, p. 255). A questão que ora se discute, portanto, é sobre o que se trata como função social da propriedade, nessa linha destaca Otávio Luiz Rodrigues Júnior:

a) Propriedade como função social. Inspirada na teoria de Leon Duguit da propriedade-função e da propriedade-dever, essa concepção se funda na teoria interna da propriedade. Seus limites e condicionamentos integrariam o suporte fático de seu conteúdo. A função social seria coexistencial à propriedade, que deixaria de ser um mero direito para se constituir em direito-função.

b) Propriedade com função social. Seguindo a teoria externa, a propriedade seria condicionada ou limitada pela função social. O suporte fático do direito de propriedade seria mais estreito e ter-se-ia de resolver o problema da colisão entre o direito de propriedade (reconduzido ao princípio da ordem econômica da propriedade privada) e a função social (ela mesma um princípio). (RODRIGUES JR, 2012, p. 81)

A análise que se observa à luz de toda a reflexão do presente trabalho é que a primeira corrente se afigura como mais correta com o próprio conceito de propriedade. A propriedade não pode ser vista limitada pela própria função social, mas sim a própria concretização daquilo que se entende como função social. Em outras palavras, a existência da propriedade é o funcionamento em essência da função social.

Importante trazer o que entende Teori Albino Zavascki sobre a tutela não só da propriedade, mas sim da própria posse. Isto é, não se pode apenas ficar preso à função social da propriedade, é preciso discutir, também, a função social da posse:

Bem se vê, destarte, que o princípio da função social diz respeito mais ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade. Referida função “é mais evidente na posse e muito menos na propriedade”, observa a doutrina atenta, e daí falar-se em função social da posse (ZAVASCKI, 2005, p. 2)<sup>72</sup>

Deve-se, portanto, afastar a incidência da súmula nº 619 do STJ sempre que se tratar de terras devolutas dos Estados-Membros em áreas urbanas, quando o imóvel se localizar em área urbana. Isso porque o direito social à moradia, nesta específica colisão de princípios, prevalece ao direito à propriedade do Ente Público.

Com isso, o que se pode estabelecer é que, para uma correta ponderação de princípios entre o direito de propriedade do Estado em terras devolutas existentes em capitais, é imperioso averiguar para que será utilizado o bem, se para moradia e, concomitante a isto, se não há outro princípio fundamental em colisão.

Entende-se, neste caso, em havendo uma colisão de princípios entre o direito social à moradia e o direito de propriedade de terras devolutas do Estado-Membro em capitais, sem que haja qualquer utilização daquela referida propriedade imobiliária, a regularização fundiária é medida que se impõe neste caso.

Um dos principais motivos pelas quais isso acontece é em razão da falta de um elemento jurídico para a concretização da propriedade do Ente Público, qual seja, a função

---

<sup>72</sup> Esclarece Teori Albino Zavascki: “Fenômenos jurídicos autônomos, posse e propriedade convivem, de um modo geral, harmonicamente, em relação de mútua complementaridade, refletindo, cada um deles, princípios constitucionais não excludentes, mas, ao contrário, também complementares um do outro. Direito de propriedade e função social das propriedades são, com efeito, valores encartados na Constituição como direitos fundamentais (art. 5º, XXII e XXIII) e como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III), com força normativa de mesmo quilate e hierarquia. Vistos em sua configuração abstrata, representam mandamentos sem qualquer antinomia, a merecer, ambos, idêntica e plena observância. Entretanto, não há princípios constitucionais absolutos. E uma das manifestações mais comuns desta verdade fica patenteada nas situações em que, por circunstâncias de caso concreto, se mostra impossível dar atendimento pleno a dois princípios de mesma hierarquia. Nem sempre, por exemplo, o princípio da liberdade de informação pode ser atendido plenamente sem limitar o da privacidade, e vice-versa. Nem sempre o princípio da presunção da inocência pode conviver com o da segurança pública. Nem sempre o princípio da efetividade da jurisdição pode ser assegurado plenamente sem restrição ao da ampla defesa. Ora, nos casos em que, circunstancialmente, a realidade dos fatos acarretar fenômenos de colisão entre princípios da mesma hierarquia, outra alternativa não existe senão a de criar solução que resulte em concordância prática entre eles, o que somente será possível a partir de uma visão relativizadora dos princípios colidentes. Ou seja: a solução do caso concreto importará, de alguma forma e em alguma medida, limitação de um ou de ambos em prol de um resultado específico. Daí porque se afirma que os princípios têm força normativa, mas não absoluta. São, na verdade, ‘mandados de otimização, que se caracterizam porque podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada do seu cumprimento depende não só das possibilidades práticas, mas também das possibilidades jurídicas’, sendo certo que ‘o campo das possibilidades jurídicas está determinado pelos princípios e regras que operam em sentido contrário’. (ZAVASCKI, 2005, pp. 2-3)

social. Em outras palavras, a regularização fundiária torna-se um direito do particular pois o Poder Público não possuiu o mínimo para resguardar o seu direito à propriedade, isto é, a própria função social.

## CONCLUSÃO

A despeito da ausência de dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Cidades e Territórios relativo ao modo como se encontram as terras devolutas no Estado do Amazonas, foi possível mensurar a situação em que se encontram as terras estaduais no que tange às ocupações irregulares e os desafios que o Estado do Amazonas possui nessa questão.

Aliado a isto, é possível mensurar que sem a correta interpretação do que seja a dignidade da pessoa humana, é impossível ter o prosseguimento daquilo que se entende como República. Consequentemente, sem a dignidade não há falar em mínimo existencial e a concretização do direito social à moradia. O direito de ter onde reclinar a cabeça decorre daquilo que se entende por dignidade da pessoa humana.

Com isso, faz-se mister repensar as questões relativas às terras estaduais. As terras devolutas são discutidas desde a Lei de Terras de 1850 e ainda não se resolveram. Aquilo que deveria ser um estágio intermediário, anterior à regularização fundiária acaba por continuar até a atualidade dada a inércia daquele que é o seu maior proprietário, a saber o Estado-Membro.

Vale ainda destacar que essa inércia acaba por impactar em como as cidades se organizam, notadamente à luz do direito urbanístico e da própria concretização do direito social à moradia. A inércia estatal concernente às terras devolutas trazem prejuízos grandes às áreas urbanas.

Consequentemente, as políticas públicas nas cidades visando a concretização do direito social à moradia acabam por estar prejudicadas ante a inércia do Estado-Membro de resolver esse problema.

A despeito disso, a regularização fundiária constitui a melhor solução em favor dos Estados-Membros. Terras devolutas que não tenham utilidade para o Ente Público e não cumpram sua função social devem ser regularizadas em prol da concretização do direito social à moradia à luz do direito civil-constitucional.

E, o Estado do Amazonas, possui instrumentos legislativos suficientes para que a regularização fundiária aconteça, ainda que não seja de maneira plena e não se conceda a propriedade em caráter definitivo, é possível dar a uma família dignidade e um local para se abrigar das intempéries dos dias e das noites com os mecanismos já existentes.

Contudo, é preciso destacar que a regularização fundiária não pode mais ser enxergada como um mero ato de discricionariedade e oportunidade do Poder Público, mas deve ser vista a partir de agora como um direito do próprio particular.

Aqui se propõe aqui de chamar de direito à regularização fundiária os mecanismo já existentes, seja de maneira precária ou plena, de concretização do direito social à moradia em razão do não cumprimento da função social da propriedade pública, no caso de terras devolutas estaduais em áreas urbanas.

Isso porque não pode o Estado-Membro, em terras devolutas que não cumpriam nenhuma função social até a ocupação irregular, requerer a posse do imóvel com base na Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça por não haver posse não titulada de bem público e isso somente configurar mera detenção. A mera aplicação irrestrita e sem a devida cautela desse enunciado sumular acaba por criar injustiças e desigualdades sociais.

Destaque-se novamente a problemática trazida na introdução: qual a solução jurídica, considerando a consagração do direito social de moradia como direito fundamental, para a ocupação indevida de terras devolutas do Estado do Amazonas em Manaus por pessoas de baixa renda para fins de moradia?

A hipótese até então formulada foi de que a melhor solução jurídica para ocupação de terras devolutas por população de baixa renda, no âmbito do Estado do Amazonas, são os mecanismos de arrecadação e posterior regularização fundiária, de modo a preservar o direito fundamental de moradia àquelas pessoas vulneradas pela ausência ou deficiência de política pública habitacional, sempre realizando a ponderação dos princípios à luz do caso concreto.

Contudo, ao cabo do presente trabalho, a resposta que se propõe é diversa, qual seja, pela ponderação de princípios, o direito social à moradia prevalece em razão de faltar ao direito de propriedade do Ente Público uma questão extremamente importante, qual seja a função social da propriedade, que também ocorre sobre bens públicos conforme amplamente se defendeu nesse trabalho.

No que tange ao objetivo geral de descrever se, e em que medida, a regularização fundiária afigura-se como um direito dos particulares em face do Estado do Amazonas enquanto instrumento de promoção do direito social de moradia e da função social da propriedade, excepcionando a incidência do enunciado da Súmula n. 619 do Superior Tribunal de Justiça, pode-se dizer que a conclusão é a de que sim, a regularização fundiária é um direito quando se tratar de terras devolutas do Estado do Amazonas na capital.

Notadamente, o Poder Público teria diversas maneiras para tanto, aquilo que se entendeu por regularização fundiária plena onde a propriedade imobiliária seria transferida ao particular, ou outros mecanismos como: (i) autorização de uso; (ii) permissão de uso; (iii) concessão de uso; (iv) direito de superfície; (v) concessão de direito real de uso; (vi) concessão de uso especial para moradia; (vii) cessão de uso; e (viii) título provisório de posse de terras devolutas.

Ademais, pode-se dizer que sim, há uma função social da propriedade pública e, quando ela não é cumprida, e a terra devoluta estadual é ocupado irregularmente por um particular para fins de moradia, surge para esse indivíduo o direito à regularização fundiária e uma das espécies já mencionadas.

E, de maneira derradeira, quando houver a ponderação entre o direito social à moradia e a propriedade imobiliária do Estado, faz-se necessário averiguar se a função social da propriedade, pelo Ente Público está sendo adequadamente cumprida para fins de definir qual deve prevalecer. Ora, se o particular, ocupando o imóvel para fins de moradia, ainda que irregularmente, estiver dando maior função social à propriedade que o próprio Estado-Membro, deve-se privilegiar o direito social à moradia.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. Disponível em: <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2021.

AMAZONAS. **Lei Estadual nº 2.754/2002**. Regulamenta o artigo 134 da Constituição do Estado do Amazonas, dispondo sobre a aquisição, destinação, utilização, regularização e alienação dos bens imóveis do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2021.

AMAZONAS. **Lei Estadual nº 3.804/2012**. Dispõe sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado; altera a Lei n. 2.754, de 29 de outubro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Apelação / Remessa Necessária Nº 0045455-32.2002.8.04.0001**; Relator (a): Lafayette Carneiro Vieira Júnior; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 26/02/2018; Data de registro: 01/03/2018

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 0001251-48.2020.8.04.5601**; Relator (a): Maria das Graças Pessoa Figueiredo; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 17/04/2023; Data de registro: 18/04/2023a

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 0693965-60.2021.8.04.0001**; Relator (a): Lafayette Carneiro Vieira Júnior; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Terceira Câmara Cível; Data do julgamento: 25/09/2023; Data de registro: 25/09/2023b

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 06518482520198040001 AM 0651848-25.2019.8.04.0001**, Relator: João de Jesus Abdala Simões, Data de Julgamento: 09/09/2020, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 09/09/2020.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Propriedade Privada e Direito à Mordida: Uma Crítica**. São Paulo: Editora Ideias e Letras, 2018.

ANOREG-AM. **CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA REALIZA VISITA INSTITUCIONAL AO INCRA NO AMAZONAS PARA DISCUTIR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Disponível em: <<https://anoregam.org.br/2023/06/14/corregedor-geral-de-justica-realiza-visita-institucional->

ao-incra-no-amazonas-para-discutir-a-regularizacao-fundiaria/#>. Acesso em 20 de junho de 2023

ANTUNES, Marcello Rennó de Siqueira. **O Regime Constitucional da Propriedade Pública Dominical Federal e a Moradia Social. De acordo com a Lei 13.465/17.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. “Aqui, lá e em todo lugar”: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VIII: Direitos e Garantias Fundamentais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional: Os Conceitos Fundamentais e o Novo Modelo.** São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume I: Teoria Geral da Constituição.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015.

BASILI, Hugo de Oliveira Vieira. **O direito fundamental social à moradia na Constituição brasileira de 1988.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica PUC-SP. São Paulo, 2017.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática da monografia para os cursos de Direito.** 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

BITTENCOURT, Ila Barbosa; VEIGA, Ricardo Macellaro. **Olhar atual da cláusula fundamental da dignidade da pessoa humana.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VIII: Direitos e Garantias Fundamentais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Na Medida da Pessoa Humana: Estudos de direito civil-constitucional.** Rio de Janeiro: Editora Processo, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30ªEd. São Paulo: Editora Malheiros> 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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 2 de dezembro de 2021.

BRASIL. Decreto n. 591/92. **Anexo ao decreto que promulga o pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais/MRE**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em 30 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em 29 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em 2 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Provimento Nº 144 de 25/04/2023**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original15274220230426644942eee2ea6.pdf>>. Acesso em 20 de junho de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619**. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub.>](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub.>)>. Acesso em 2 de dezembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 568**. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2019/09/ADPF-568.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à Moradia Urbana: Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Tradução de Arlete Caetano. 8ªEd. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Volume 4. Direito das Coisas. Direito Autoral**. 8ªEd. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA NO AMAZONAS. **TJAM, Corregedoria e Governo do Estado assinam Termo de Cooperação para avançar na regularização fundiária no Amazonas**. Manaus, 20 de junho de 2023. Disponível em: <<https://www.tjam.jus.br/index.php/cgj-sala-de-imprensa/cgj-noticias/8797-tjam-corregedoria-e-governo-do-estado-assinam-termo-de-cooperacao-para-avancar-na-regularizacao-fundiaria-no-amazonas>>. Acesso em 20 de junho de 2023

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 8ª Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2021.

CAMPOS, Gustavo de Menezes Souza. **Função Social de Habitação Urbana**. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (Coord.). **Funções Sociais da Cidade. Teoria e Espécies à luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CÍCERO, Marco Túlio. **De Officiis**. Londres: William Heinemann Ltd., 1928.

DA ROCHA, Sílvio Luis Ferreira. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

DE LUCA, Carolina Baracat Mokarzel. **O Imóvel Público sob a Visão Registrária**. In: MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; DE LUCA, Carolina Baracat Mokarzel; MATUSZEWSKI, Lorrueane. **Os Bens Públicos e o Registro de Imóveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

DE SOUZA, Carlos Frederico Marés. **A Função Social da Terra**. Curitiba: Arte e Letra Editora, 2021.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DOSSO, Taisa Cintra. **Regularização Fundiária e Urbanística: Aplicação no Município de Ribeirão Preto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito Civil: Sentidos, Transformações e Fim**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil. Volume 1: Parte Geral e LINDB**. 15ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil. Volume 5: Reais**. 14ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

FILHO, Carlos Almeida. **A Realização do Direito Humano à Moradia**. São Paulo: Editora Tirant lo banch, 2023.

FILHO, Carlos Almeida. **Ocupações Irregulares Urbanas: Análise das políticas públicas de moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: Elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Gilberto Passos de; COELHO, Macus Filipe Freitas. **Direito à Moradia e Inclusão Social. Regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos Municípios**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. - Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/wp>

content/uploads/2021/04/21.05\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019.** - Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: <[http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05\\_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf)>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna. Teoria e prática.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

GSCHWENDTNER, Loacir. **A Constitucionalização do Direito Privado Contemporâneo.** Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 14 nov. 2023.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. **Cidades e Estados: Amazonas.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>>. Acesso em 27 de junho de 2023.

IBGE. **Panorama Censo 2022.** Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=13>>. Acesso em 5 de julho de 2023

IPEA. **Nota Técnica Nº 103 Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - Desoc. ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL (2012-2022) - Fevereiro de 2023.** Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT\\_103\\_Disoc\\_Estimativa\\_da\\_Populacao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf)>. Acesso em 5 de julho de 2023.

JÚNIOR, Altivo Ovando. **Regularização Fundiária Urbana: Comentários à Lei 13.465/2017. Modelos Práticos.** Belo Horizonte: Editora DelRey, 2021.

JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Romano: O direito romano e o direito civil brasileiro.** 18ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

KANT, Immanuel. **Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª Ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1988.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB: Do Caos à Dignidade. Da Teoria à Prática**. São Paulo: Editora YK, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5ª Ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: O direito à cidade II**. Tradução de Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2ª Edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016

LOMBARDI, Eduardo Augusto. **Direito Urbano Coletivo. A regularização fundiária de loteamentos clandestinos e irregulares como efetivação da função social da propriedade**. Belo Horizonte: Editora DelRey, 2016.

MACHADO, Cláudio Luiz. **Direito Fundamental à Moradia: Uma Abordagem teórica e prática**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 8ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse: Dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2021.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia: Direito Especial de Personalidade?** (Tese de Doutorado). – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte, 2009.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; DE LUCA, Carolina Baracat Mokarzel; MATUSZEWSKI, Lorrane. **Os Bens Públicos e o Registro de imóveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na Medida da Pessoa Humana: Estudos de direito civil-constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2016.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Neoconstitucionalismo e teoria da interpretação**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VII: Novo Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Estado, Funções e Cidades**. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (Coord.). **Funções Sociais da Cidade. Teoria e Espécies à luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

NERY JR., Neslon; ABOUD, Georges. **Noções Fundamentais sobre pós-positivismo e direito**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VII: Novo Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Editora Pilares, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis. **A Dignidade da Pessoa Humana. Volume 1: Dignidade e Direitos Fundamentais**. 2ª Ed. Coimbra: Almedina, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. **A Dignidade da Pessoa Humana. Volume 2: Dignidade e Inconstitucionalidade**. 2ª Ed. Coimbra: Almedina, 2020.

NOVOA, Helio. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**, disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>, acesso em 30 de maio de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*, disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement>, acesso em 30 de maio de 2023.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto. **Direito à Moradia Adequada na Cidade na Floresta: a geografia do capitalismo em Barcarena/PA**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil. Introdução ao Direito Civil Constitucional**. 2ª Ed. Tradução de Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito Civil na Legalidade Constitucional**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras: Habitação e Especulação. O Direito à Moradia. Os Movimentos Populares**. São Paulo: Contexto, 2022.

RODRIGUES JR., Otavio Luiz. **Propriedade e função social: Exame crítico de um caso de "constitucionalização" do Direito Civil**. In: VERA-CRUZ PINTO, Eduardo; SOUSA, Marcelo Rebelo de; QUADROS, Fausto de; OTERO, Paulo.. (Org.). **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda: Volume 3 - Direito Constitucional e Justiça Constitucional**. 1ed.Coimbra: Coimbra Editora, 2012, v. 3, p. 61-90.

ROLEMBERG, Sheila Santos. **A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças**. Tese (Livre Docência da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2015.

SÁ E BRITO, Annie Mara Arruda de; AGUIAR, Denison Melo de. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL**:. Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA - ISSN: 2675-5394, [S.l.], v. 1, n. 1, maio 2022. ISSN 2675-5394. Disponível em: <<http://periodicos.uea.edu.br/index.php/equidade/article/view/2316>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Tratado de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 10ªEd. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3ª Ed. São Paulo: Cengage, 2022.

SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADE E TERRITÓRIOS. **Plano de Trabalho SECT-AMV**. Disponível em: <<https://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/4.-PT-SECT-AMV.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ªEd. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2021.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamiton. **Neoconstitucionalismo**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VII: Novo Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015a.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamiton. **Pós-positivismo**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.) **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional. Volume VII: Novo Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2015b.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação. Análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SUNDFELD, C. A. Função Social da Propriedade: The Social Role of Property. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em: 10 nov. 2023.

STRECK, Lênio Luiz. **Parecer**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/manifestacao-politica-juizes-nao-punida.pdf>>. Acesso em 29 de setembro de 2021.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlo Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil. Volume 5: Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlo Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil. Volume 5: Direitos Reais**. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil. Tomo II**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006.

TOLSTÓI, Liev. **De quanta Terra Precisa um Homem?** Disponível em: <<https://labescritacriativa.files.wordpress.com/2018/07/de-quanta-terra-precisa-um-homem-liev-tolstc3b3i.pdf>>. Acesso em 2 de dezembro de 2021.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2005.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 166

VIEGAS, Daniel Pinheiro. **A Regularização Fundiária como Política de Redistribuição e Reconhecimento das Comunidades Tradicionais**. In: VIEGAS, Daniel Pinheiro; BURIOL, Fabiano. **Resistência das Comunidades Através da Tradição**. Manaus: UEA Edições; PNCSA, 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.