

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

THAMIRIS TRISCH

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017 E A SUA  
APLICABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

Porto Alegre  
2020

THAMIRIS TRISCH

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017 E A SUA  
APLICABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Simone Tassinari Cardoso.

Porto Alegre

2020

THAMIRIS TRISCH

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017 E A SUA  
APLICABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Simone Tassinari Cardoso (Orientadora)  
UFRGS

---

Professora Doutora Tula Wesendonck  
UFRGS

---

Mestra Caroline Pomjé  
UFRGS

*Aos meus pais, Roberto e Adriane, e ao meu  
irmão Thalís, fontes do amor que me guiou até  
aqui.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pelas inimagináveis oportunidades que colocou no meu caminho e por me permitir ultrapassar todos os obstáculos encontrados.

Aos meus pais, Roberto Carlos Trisch e Adriane Ferreira Trisch, e ao meu irmão Thalís Trisch, que me incentivaram nos momentos difíceis e compreenderam a minha ausência enquanto eu me dedicava à realização deste trabalho, além de dispenderem do amor que sempre me trouxe motivação e força para buscar ir mais longe.

Aos amigos e familiares, por todo o apoio e pela ajuda, que muito contribuíram para meu entusiasmo e me fizeram sentir amparada.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, para a realização deste trabalho.

## RESUMO

A partir da segunda metade do século XX o Brasil vivenciou um processo de urbanização altamente intenso, trazendo grandes mudanças à distribuição demográfica de seu território, o que gerou não só o acelerado crescimento das cidades brasileiras, como também o conseqüente aumento de processos de parcelamento do solo e assentamentos de imóveis em situação irregular. Nessa senda, a nova lei de regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017, trouxe consigo o instituto da legitimação fundiária, que consiste em conferir título de propriedade ao ocupante de áreas irregulares. O objetivo central do presente trabalho é abordar e analisar sobre o tema, bem como verificar se a aplicação do referido instituto cumpre com os preceitos constitucionais sociais da função social da propriedade e do direito à moradia. Isso, eis que sua incidência gerou polêmica desde a vigência da lei, bem como foi suscitada a sua inconstitucionalidade nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.771, 5.787 e 5.883, cujo relator é o Ministro Dias Toffoli, propostas pela Procuradoria Geral da República, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, respectivamente, ainda pendentes de julgamento. Propõe-se, assim, apresentar reflexões e analisar a legitimação fundiária à luz da doutrina e das controvérsias apontadas nas ADI. Sob essa ótica, a legitimação fundiária está sendo apontada como inconstitucional, considerando, principalmente, a configuração atual de forma originária de aquisição do direito real de propriedade, a ausência da exigência constitucional de tempo mínimo para a titularidade do ocupante, o reconhecimento do interesse público de sua ocupação, independentemente da sua finalidade, e o desfavorecimento a pessoas de baixa renda, que serão aqui detalhados, entre outros argumentos.

**Palavras-chave:** Legitimação Fundiária. Regularização Fundiária Urbana. Direito à Moradia. Desenvolvimento Urbano.

## ABSTRACT

From the second half of the twentieth century, Brazil experienced a highly intense urbanization process, bringing major changes to the demographic distribution of its territory, which generated the accelerated growth of Brazilian cities and the consequent increase in the subdivision processes of irregular land and property. Along this path, the new land regularization law, Law No. 13,465/2017, brought with it the institute of land legitimation, which consists of conferring title to the occupant of irregular areas. The main objective of the present work is to approach and analyze on the theme and to verify if the application of the referred institute complies with the social constitutional precepts of the social function of property and the right to housing. That is justified by the incidence of the law has generated controversy since the law came into effect, also as its unconstitutionality was raised in Direct Unconstitutionality Actions No. 5,771, 5,787 and 5,883, proposed by the Attorney General's Office, by the Party of Workers and by the Institute of Architects of Brazil, whose rapporteur is Minister Dias Toffoli, still pending judgment. It is proposed, therefore, to present reflections and analyze land legitimation in the light of the doctrine and controversies pointed out in the ADI. From this point of view, landholding legitimation is being considered unconstitutional, considering mainly the current configuration of the original form of acquisition of the real property right, the absence of the constitutional requirement of minimum time for the tenant's ownership, the recognition of the public interest occupation, regardless of its purpose and the disadvantage to low-income people, which will be detailed here, among other arguments.

**KEY-WORDS:** Landholding Legitimation. Landholding Regularization. Housing Rights. Urban Development.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**CC** – Código Civil

**CF** – Constituição Federal

**FDS** – Fundo de Desenvolvimento Social

**FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**IAB** – Instituto dos Arquitetos do Brasil

**MCMV** – Minha Casa Minha Vida

**PGR** – Procurador-Geral da República

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**Reurb** – Regularização Fundiária Urbana

**SFH** – Sistema Financeiro de Habitação

**SNHIS** – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**STF** – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	10
2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	12
2.1 Noções introdutórias .....	12
2.2 Contexto da lei .....	15
2.3 A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) na Lei N.º 13.465/2017 .....	20
3 CONTROVÉRSIAS ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA .....	25
3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.771 .....	25
3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.787 .....	28
3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.883 .....	31
4 UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA FACE ÀS CONTROVÉRSIAS ACERCA DE SUA CONSTITUCIONALIDADE.....	35
4.1 Função Social da Propriedade .....	35
4.2 Direito à moradia .....	40
4.3 A legitimação fundiária na Lei 13.465/2017.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

O acelerado crescimento das cidades brasileiras a partir do século XX e o consequente aumento de processos de parcelamento do solo sucederam em níveis elevados de assentamento de imóveis em situação irregular<sup>1</sup>. A regularização fundiária urbana, pela Lei n.º 13.465 de 2017<sup>2</sup>, sobreveio como uma solução para sanar esse problema, abarcando inúmeros instrumentos que possibilitam a inserção desses assentamentos nas cidades formais. Dentre esses instrumentos, a legitimação fundiária urbana por que o poder público confere o título da propriedade ao ocupante informal, será objeto de maior aprofundamento do presente estudo.

Tanto a lei de regularização fundiária, em sua integralidade, quanto o instituto da legitimação fundiária, geraram polêmica e foram amplamente criticados por doutrinadores e juristas, haja vista as inovações que trouxeram. A legitimação fundiária foi apontada pelos críticos como um meio menos burocrático de usucapião e que, ao que parece, assim se contrapõe à ordem constitucional.

Tramitam perante o Supremo Tribunal Federal, atualmente, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIn que atacam, entre inúmeros dispositivos da Lei n.º 13.465, a legitimação fundiária. As ações (ADIn n.ºs 5.771, 5.787 e 5.883) permanecem até a presente data pendentes de análise e julgamento pela Corte Superior.

Assim, busca-se, com o presente trabalho, examinar o instituto da legitimação fundiária, conforme preceituado na Lei de Regularização Fundiária. Pretende-se, portanto, responder ao seguinte questionamento: o instituto da legitimação fundiária deixa de cumprir com os preceitos da função social da propriedade e do direito à moradia?

Para fins de investigação do problema proposto, adotou-se, como procedimentos metodológicos, a revisão bibliográfica e a análise jurisprudencial constante nas ADIn n.ºs 5.771, 5.787 e 5.883.

A presente pesquisa, portanto, divide-se em três momentos: em primeiro lugar,

---

<sup>1</sup> ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA, Brasília, n.12. p. 199-210, 2006. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps\\_n.12\\_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

passa-se a uma análise documental sobre a Lei de Regularização Fundiária em que se inclui os principais pontos da lei, bem como o seu contexto legislativo. Ainda, faz-se uma breve introdução que conecta a nova legislação ao problema de habitação brasileira a partir do século XX.

Na segunda parte é realizado um levantamento acerca das ADIn n.ºs 5.771, 5.787 e 5.883 somente no que se refere ao objeto do presente estudo, ou seja, no que tange ao instrumento da legitimação fundiária. Sendo assim, serão trazidos à análise apenas os questionamentos quanto à violação das garantias constitucionais do direito à moradia e função social da propriedade.

Por fim, no terceiro e último capítulo, faz-se um estudo apresentando conceitos e principais pontos dos institutos da Função Social da Propriedade e do Direito à Moradia. A partir disso, será feito um contraponto destes conceitos ao instrumento da legitimação fundiária, modo por que se buscará identificar elementos que fundamentaram o questionamento acerca da sua constitucionalidade.

## 2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Neste capítulo, será abordada a sistemática da Regularização Fundiária Urbana, trazendo antes uma breve análise a respeito dos aspectos que contribuíram para o elevado número de imóveis em situação irregular que o Brasil apresenta atualmente. Assim, considerando esse problema, elabora-se um panorama acerca do histórico legislativo até a Lei n.º 13.465/2017, bem como das mudanças trazidas por ela a partir da sua entrada em vigor, no ano de 2017.

### 2.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

A população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana entre 1940 e 1980, em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia<sup>3</sup>. Isso, conforme Ermínia Maricato, foi agravado pelo fato de que trabalhadores do setor secundário, e da indústria fordista brasileira, buscaram morar às margens das grandes metrópoles, tendo em vista que foram excluídos do mercado imobiliário privado, resultado dos baixos salários da industrialização<sup>4</sup>.

O que deveria ser tratado como casos isolados de inserção social, acabou resultando na difícil relação entre regra e exceção. O processo de urbanização brasileiro foi marcado pela migração de um número muito elevado de pessoas de baixa renda, em um modelo que privou essas camadas mais pobres de acesso a condições básicas de urbanidade e efetiva inserção na cidade. Nesse sentido, esclarece Ermínia Maricato:

Se existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Esse fenômeno nos permite afirmar que a exceção passou ser regra e a regra, exceção.<sup>5</sup>

Esse problema no processo de urbanização brasileiro resultou no que

---

<sup>3</sup> ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**, Brasília, n.12. p. 199-210, 2006. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps\\_n.12\\_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>4</sup> MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48. São Paulo, 2003.

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48. São Paulo, 2003.

coloquialmente chamamos de invasões, comunidades ou favelas. As necessidades dos assentamentos de imigrantes nas cidades não foram atendidas por políticas públicas, nem pelo mercado privado<sup>6</sup>. Os inúmeros entraves enfrentados chamam a atenção do poder público para a necessidade de transformação desses locais<sup>7</sup>.

Sobre isso, explica José Afonso da Silva:

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o meio ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do poder público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas.<sup>8</sup>

Considerando o histórico dos assentamentos informais no Brasil, acima destacado, a irregularidade pode ser vista de maneira positiva se abordada como uma solução no processo de desenvolvimento urbano brasileiro. Historicamente, a falta de opções de políticas habitacionais, bem como de ofertas pelo setor privado formal, não permitiram que as classes menos favorecidas tivessem acesso à terra e à moradia de outras formas, senão por meio irregular.<sup>9</sup>

Não fosse através de processos informais, grande parte da população brasileira não teria acesso ao solo urbano e à moradia nas proximidades das cidades. Vista sob essa ótica, a informalidade é considerada como um remédio a um problema social e histórico inerente à realidade brasileira.<sup>10</sup>

Em contrapartida, a informalidade também precisa ser abordada como uma questão relevante, tendo em vista os altos custos sociais, ambientais, econômicos, financeiros e jurídicos envolvidos neste processo. Ao contrário do que se poderia supor, o sistema informal de habitação custa caro. Moradores de assentamentos informais têm pago preços elevados para viverem precariamente nas diversas

<sup>6</sup> MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48. São Paulo, 2003.

<sup>7</sup> Cf. MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48. São Paulo, 2003. p. 152: "À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável."

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010.

<sup>9</sup> FERNANDES, Edésio. **A problemática da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados**. 2016. (15m07s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wwwa1tY9eFQ> Acesso em: 10 jun. 2020.

<sup>10</sup> FERNANDES, Edésio. **A problemática da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados**. 2016. (15m07s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wwwa1tY9eFQ> Acesso em: 10 jun. 2020.

modalidades informais, e ficam à mercê da falta de segurança jurídica da posse.<sup>11</sup>

Além disso, há de se considerar o fato de que imóveis irregulares ficam à margem do sistema. Ou seja, não se valorizam, não podem ser vendidos, não podem ser oferecidos em garantia, não geram imposto ou renda e não recebem o mesmo nível de investimento em infraestrutura do poder público<sup>12</sup>.

Para o desembargador Vicente de Abreu Amadei, frente a irregularidades, em geral, no Direito, não é comum a aplicação de medidas de regularização, a não ser como “medida excepcional de saneamento de determinado mal pontualmente instalado”. Para ele, busca-se extrair uma doutrina do estudo científico de princípios e normas jurídicas a partir do universo do regular, ou seja, o padrão em que se punem os desvios, e não a partir de medidas de exceção, destinadas a regularizar o irregular.

Assim, explica Vicente Amadei:

Afinal, supõe-se que irregularidades sejam desvios da regra, do padrão, do modelo normativo; enfim, anormalidades, pontos ilhados fora da curva legal que pauta o desenho da normalidade da vida em sociedade. E, por isso, comportam sanções punitivas ou anulatórias, medidas destinadas ao retorno ao status quo anterior ou, então, indenização. Por exceção de *ultima ratio* (excepcionalíssima: exceção ao cubo, por três vezes), converte-se o irregular em regular: regulariza-se.<sup>13</sup>

Considerando, porém, as vastas irregularidades imobiliárias no Brasil, as recentes leis promulgadas e as várias inovações de institutos jurídicos nos últimos anos referentes às regularizações, com alta abrangência e como meios de sistematização, gerou-se a instrumentalização da regularização fundiária. Nessa linha intelectual, é possível, atualmente, traçar uma “teoria da regularização fundiária”<sup>14</sup>.

Defende João Pedro Lamana Paiva, Registrador da 1ª Zona de Porto Alegre, que deve-se perseguir o caminho da normalidade para evitar que as regularizações extraordinárias se tornem regra. No entanto, apesar disso, existem casos do passado que demandam uma resolução.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> FERNANDES, Edésio et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

<sup>12</sup> SILVA, Nildecir Prereira da. REURB: avanço ou retrocesso no direito imobiliário? **JUS**, set. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75638/reurb-avanco-ou-retrocesso-no-direito-imobiliario> Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>13</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017**. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo. São Paulo: 2018.

<sup>14</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017**. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo. São Paulo: 2018.

<sup>15</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária: a regularização fundiária rural e urbana Reurb-S, Reurb-E e Reurb-I. **Registro de Imóveis da 1ª Zona**, 2017. Disponível em: [http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

A Medida Provisória 759, de 2016, foi convertida na Lei 13.465, de 11 de junho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e constitui o diploma vigente sobre o tema. Neste trabalho, especificamente, será abordada a legitimação fundiária, instituto jurídico da regularização fundiária urbana, disposta na lei entre artigos 9º e 82. Um detalhamento mais aprofundado acerca do regramento, trazendo os conceitos, as inovações e os procedimentos adotados por esse instrumento jurídico, serão abordados nos tópicos seguintes.

## 2.2 CONTEXTO DA LEI

Como meio de enfrentamento aos problemas existentes acerca dos assentamentos irregulares e como meio jurídico para combater as moradias indignas, políticas públicas urbanísticas já haviam sido pensadas muito antes da nova e atual lei vigente, promulgada em 2017, a Lei 13.465. A fim de contextualização, neste tópico, serão pontuados alguns dos principais marcos regulatórios sobre esse tema, quais sejam, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Estatuto das Metrópoles (Lei 13.089/2015), a Lei do Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) e Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17).

A Constituição Federal de 1988 regulamentou temas de política urbana que, no âmbito federativo, delegou aos Municípios o dever de promover o ordenamento territorial, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Desse modo, a municipalidade detém relevante competência no direito urbanístico como a edição do Plano Diretor pelo qual se promove a adequada organização do território, prevendo um grande planejamento para alcançar os objetivos impostos pela União.<sup>16</sup>

A Lei n.º 10.257, criada em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade,

---

<sup>16</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

regulamentou os artigos 182<sup>17</sup> e 183<sup>18</sup> da Carta Magna, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.<sup>19</sup> Nele, foram evidenciados o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade representa um marco fundamental na história da reforma urbana brasileira e foi inovador ao trazer a possibilidade de regularização de áreas ocupadas por moradias irregulares.<sup>20</sup> Além disso, o referido diploma legal também previu a possibilidade de usucapião e, por sua vez, a subdividiu em duas modalidades: usucapião individual<sup>21</sup> e usucapião coletiva<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Cf. art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>18</sup> Cf. art. 183: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>19</sup> Cf. art. 1º, P.U.: “Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” In: BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União, 17 set. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>20</sup> PREVEDELO, Alexandre. Instrumento de legitimação fundiária e inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Revista da ESDM, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 50, 2019.

<sup>21</sup> Cf. art. 9º: “Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.” In: BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União, 17 set. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>22</sup> Cf. art. 10: “Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida

Vale destacar que há uma distinção entre a usucapião da Lei n.º 10.257 e a do Código Civil (que será mais aprofundada no Capítulo 4).

Embora tivesse inovado em muitos aspectos, o Estatuto da Cidade não tratou da usucapião em áreas públicas. Para tanto, o que se criou através da edição da Medida Provisória 2.220/2001 foi a concessão do direito real de uso, que é outro instrumento para a realização da regularização de ocupações em terras públicas, sendo assim tão somente um contrato entre o Estado e os ocupantes.<sup>23</sup>

Nesse sentido, a fim de alcançar os objetivos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, o governo brasileiro criou políticas públicas de habitação para garantir aos indivíduos de baixa renda o direito à moradia e à regularização fundiária. Uma destas políticas é a chamada Lei da Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), atualmente com alguns dispositivos revogados pela Lei nº 13.465/2017.<sup>24</sup>

A Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) tratou da regularização fundiária por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Nela, foi prevista a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse) e a sua conversão em propriedade após 5 (cinco) anos do registro da legitimação.<sup>25</sup>

Em 12 de Janeiro de 2015 foi editado o Estatuto das Metrôpoles (Lei 13.089) para regular as relações das grandes cidades brasileiras, que sofreram mais gravemente a ocupação desenfreada das últimas décadas. Foi criada com fins para a organização democrática e sustentável das metrôpoles brasileiras, que são criadas por lei complementar estadual (CF, artigo 25, § 3<sup>o</sup><sup>26</sup>).<sup>27</sup>

---

pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.” In: BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União, 17 set. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>23</sup> SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Regularização Fundiária no governo Temer: notas sobre a lei n.º 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, maio/ago., 2017.

<sup>24</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>25</sup> ABELHA, André. **Lei 13.465/2017 (Parte VI): desmistificando a REURB**. Migalhas, 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/264717/lei-13465-17-parte-vi-desmistificando-a-reurb> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>26</sup> Cf. art. 25: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>27</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da**

Em vista a apresentar um mecanismo para que se proceda na flexibilização da regularização de imóveis e com o objetivo de mitigar as cidades informais, em 11 de julho de 2017 entrou em vigor a Lei n.º 13.465/2017. Por meio dela, foi revogada a integralidade do capítulo que trata da regularização fundiária na Lei 11.977/2009, alterando, assim, a legitimação da posse e a usucapião dela decorrente.

A regularização fundiária era definida pela Lei n.º 11.977/09, artigo 46, como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, a MP 759/2016 revogou o conceito de regularização fundiária estabelecido pela lei anterior sem substituí-lo.<sup>28</sup>

No que diz respeito à regularização fundiária urbana, a MP 759/2016 modificou um número elevado de leis: 6.015/1973 (Registro de Imóveis), 8.666/1993 (Licitações), 9.636/1998 (Administração do Patrimônio da União), MP 2.220/2011 (Concessão Especial para fins de moradia), 11.977/2009 (Minha Casa Minha Vida), 12.651/2012 (Código Florestal), 13.240/2015 (Alienação de imóveis da União), 13.139/2015 (Parcelamento de Dívidas com a União) e Decreto-Lei 2.398/1987. Além disso, expressa contradição ao Estatuto da Cidade (10.257/2001) e à Lei do Parcelamento do Uso do Solo Urbano (6.766/1969).<sup>29</sup>

Essa alteração legislativa trouxe como consequência um cenário de dúvidas e vários questionamentos sobre a aplicabilidade específica de uma ou outra legislação. Percebe-se, desde a alteração, um vácuo legislativo que comprometeu a continuidade de várias iniciativas de regularização fundiária que já estavam em curso, prejudicando, em especial, o atendimento à população de baixa renda.

A exposição de motivos da lei evidencia um entendimento de regularização fundiária urbana como simples titulação do imóvel, enquanto o conceito anterior previa medidas associadas a condições dignas de moradia e acesso à infraestrutura

---

**Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>28</sup> OS 10 PONTOS mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana. **CAU**, Minas Gerais, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>29</sup> OS 10 PONTOS mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana. **CAU**, Minas Gerais, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em: 10 nov. 2020.

adequada.<sup>30</sup>

Por fim, foi publicada no Diário Oficial da União, no dia 26 de agosto de 2020, a Medida Provisória nº 996/2020, que cria o programa habitacional Casa Verde Amarela. O texto entrou em vigor e deverá ser votado em um prazo de até 120 (cento e vinte) dias pela Câmara e pelo Senado para ser transformado definitivamente em lei.<sup>31</sup>

Pela MP 996/2020, buscou-se ampliar o acesso de cidadãos ao financiamento da casa própria e promover a regularização fundiária. A exposição de motivos da MP apresenta dados importantes a respeito do cenário de habitação brasileiro:

O déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas, representa um passivo de 6,35 milhões de moradias, que agregado à demanda habitacional futura, correspondente à quantidade de moradias que deverão ser acrescentadas ao estoque habitacional para acomodar o crescimento populacional futuro e a formação de novas famílias, resulta no desafio de produção média de cerca de 1,23 milhão ao ano até 2030.

Ao déficit propriamente dito, deve-se acrescentar as habitações inadequadas, isto é, que carecem de um ou mais requisitos de habitabilidade, como serviços de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica ou coleta de lixo) e unidade sanitária interna, ou que apresentam má conservação, problemas de regularização fundiária e adensamento excessivo (mais de 3 moradores por dormitório). As estimativas são de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada.<sup>32</sup>

Além disso, a MP altera algumas leis que regem a habitação de interesse social e a regularização fundiária no Brasil. São elas: a Lei n.º 8.036/1990, que rege as aplicações do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço); a Lei n.º 8.100/1990 sobre prestações do Sistema Financeiro da Habitação (SFH); a Lei n.º 11.124/2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); a Lei n.º 11.977/2009 que institui o MCMV; a Lei n.º 13.465/2017, de regularização fundiária; e a Lei n.º 8.677/1993 do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social).

---

<sup>30</sup> 10 PERGUNTAS e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>31</sup> MP CRIA programa Casa Verde Amarela no lugar do Minha Casa, Minha Vida. **Agência Senado**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/26/mp-cria-programa-casa-verde-amarela-no-lugar-do-minha-casa-minha-vida> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>32</sup> BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 996/20**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

### 2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) NA LEI N.º 13.465/2017

Como define a própria Lei 13.465/2017 no 9º, a Regularização Fundiária Urbana, também chamada de “Reurb”, é o processo que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Os poderes públicos, então, atenderão aos princípios de sustentabilidade econômica social e ambiental e de ordenação territorial ao desenvolver políticas de suas competências a fim de promover a ocupação do solo de maneira eficiente e funcional (art. 9º, § 1º).

A Reurb consiste, portanto, na aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu registro no cartório de registro de imóveis, por meio do que se confere título de propriedade ao ocupante informal. A Reurb inicia-se pelo requerimento de algum dos legitimados, quais sejam, os entes da Federação, os ocupantes, os proprietários ou empreendedores, a Defensoria Pública ou o Ministério Público.<sup>33</sup>

No artigo 10<sup>34</sup>, a lei expõe um rol de objetivos e aborda como dimensões essenciais a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes<sup>35</sup>. Reconhece-se,

<sup>33</sup> PINTO, Vitor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. **LinkedIn**, 02 jun. 2017. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card> Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>34</sup> Cf. art. 10: “Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.” In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>35</sup> CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da legitimação fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v. 4, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330979665\\_O\\_emprego\\_da\\_legitimacao\\_fundiaria\\_sobre\\_as\\_areas\\_de\\_titularidade\\_privada\\_um\\_exame\\_acerca\\_da\\_proporcionalidade\\_do\\_artigo\\_23\\_da\\_Lei\\_1346517](https://www.researchgate.net/publication/330979665_O_emprego_da_legitimacao_fundiaria_sobre_as_areas_de_titularidade_privada_um_exame_acerca_da_proporcionalidade_do_artigo_23_da_Lei_1346517) Acesso em: 10 nov. 2020.

assim, a modalidade de aquisição originária de propriedade pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário.

Existem duas classificações de Regularização Fundiária Urbana, conforme é disposto no artigo 13 da lei: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). Cabe à Administração Pública Municipal o reconhecimento da regularização em uma dessas duas classificações.

A Reurb-S (art. 13, I<sup>36</sup>) é a modalidade aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal. Nesta modalidade, conforme a lei, são flexibilizadas as exigências e reduzidos os custos, havendo uma aplicação específica de instrumentos de regularização e uso de diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais. Desse modo, a elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade da municipalidade.

Já na Reurb-E (art. 13, II<sup>37</sup>), a regularização é concedida aos núcleos urbanos informais que não se enquadraram, de acordo com a municipalidade, como ocupados por população de baixa renda. Assim, a responsabilidade pela elaboração do projeto de regularização e a execução, bem como o seu custeio, será dos proprietários e beneficiários.

Em uma entrevista concedida à TV Senado em seu canal oficial de comunicação, o Doutor em Direito Fundiário, Juiz de Direito e professor Paulo Carmona analisa a Lei n.º 13.465/2017 e afirma que uma das grandes mudanças trazidas pela nova lei foi a centralização do procedimento nas mãos da municipalidade em que, pela lei anterior, o protagonista em um processo de regularização fundiária era a figura do registrador<sup>38</sup>.

Assim, caberá ao Município diversas atribuições no decorrer do procedimento de regularização. Uma delas é a emissão da Certidão de Regularização Fundiária

---

<sup>36</sup> Cf. art. 13, I: “Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.” In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>37</sup> Cf. art. 13, II: “Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.” In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>38</sup> CARMONA, Paulo. **Processo de regularização fundiária fica mais simples com nova lei**. (27min58s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gadsb-EnZJQ&t=1080s> Acesso em: 10 nov. 2020.

(CRF), que consiste na etapa final de todo o processo.<sup>39</sup>

São definidas, ainda, pelo texto legal, as fases de um processo de Regularização Fundiária. O artigo 28 da Lei n.º 13.465/2017 prevê as seguintes etapas do processo, até que se chegue ao final: requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento em que será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal em que se dará publicidade; expedição da CRF pelo Município; e registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

O artigo 15 da Lei n.º 13.465/2017<sup>40</sup> listou um extenso rol exemplificativo de institutos jurídicos que podem ser empregados no âmbito da Reurb-E e da Reurb-S. No inciso I desse dispositivo encontra-se a legitimação fundiária, o instituto que será aprofundado neste trabalho.

A Legitimação Fundiária, regrada pelo artigo 23 da Lei de Regularização Fundiária<sup>41</sup>, é a principal inovação trazida pela medida provisória. Flávio Tartuce define a legitimação fundiária:

<sup>39</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>40</sup> Cf. art. 15: “Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.” In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>41</sup> Cf. art. 23: “A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante do núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

Nos termos do art. 23 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016. (...) Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (art. 23, § 2º, da Lei 13.465/2017). Diante dessa regra, confirma-se a afirmação segundo a qual a aquisição originária da propriedade, aquela em que há o contato direto entre a pessoa e a coisa (...).<sup>42</sup>

Outro importante regramento se deu quanto ao marco temporal para aplicação da lei. O parágrafo 2º do artigo 9 da Lei n.º 13.465<sup>43</sup> determina que a Reurb, promovida mediante legitimação fundiária, somente será aplicada aos núcleos informais urbanos se existentes até o dia 22 de dezembro de 2016. Ou seja, não será aplicado o referido instituto aos núcleos informais que surgiram após essa data.

A definição de um lapso temporal para obtenção do benefício pela lei demonstra que o legislador cuidou para que a regularização fundiária urbana fosse uma solução aos problemas já existentes, e não um incentivo à proliferação da informalidade. Em contrapartida, deixou-se de estabelecer qualquer marco de tempo mínimo de ocupação ou qualquer requisito referente ao uso do imóvel.<sup>44</sup>

Portanto, alvo de severas críticas, a legitimação fundiária gerou polêmica entre juristas. Para Vitor Carvalho Pinto, assessor jurídico do Senado, constitui grave violação da garantia constitucional do direito de propriedade e da vedação constitucional da usucapião de bens públicos:

A legitimação fundiária (art. 23), que é a principal inovação trazida pela MPV e mantida na Lei, é uma grave violação do direito de propriedade, constitucionalmente assegurado, pois faculta ao prefeito conferir a terceiros a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem indenização aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse. No

<sup>42</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, v. 23, n. 3, p. 8, jul./set. 2018.

<sup>43</sup> Cf art. 9: "Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016." In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>44</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária: a regularização fundiária rural e urbana Reurb-S, Reurb-E e Reurb-I. **Registro de Imóveis da 1ª Zona**, 2017. Disponível em: [http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

caso de áreas públicas, a legitimação fundiária viola, ainda, a vedação expressa da Constituição à usucapião de bens públicos. Em conjugação com dispositivos que dispensam a alienação de bens públicos em geral e da União em particular de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, a Lei compromete a defesa do patrimônio público, as prerrogativas do Poder Legislativo, a transparência da gestão pública e a responsabilidade fiscal.<sup>45</sup>

Ou seja, questionou-se acerca da constitucionalidade do instrumento da legitimação fundiária, já que restaram ausentes alguns requisitos tidos como essenciais e previstos na Constituição Federal.

Por esses motivos, dentre outros, foi suscitada a inconstitucionalidade do instituto da legitimação fundiária em três ADIns que buscam derrubar o instituto, bem como a lei em sua integralidade. Até o momento, as três ações aguardam julgamento.

---

<sup>45</sup> PINTO, Vitor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. **LinkedIn**, 02 jun. 2017. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card> Acesso em: 11 maio 2020.

### 3 CONTROVÉRSIAS ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Tramitam perante o Supremo Tribunal Federal ADIns que buscam derrubar diversos dispositivos da nova Lei de Regularização Fundiária rural e urbana (Lei n.º 13.465/2017). A primeira, ADIn n.º 5.771<sup>46</sup>, foi ajuizada em setembro de 2017 pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot; a segunda, ADIn n.º 5.787<sup>47</sup>, em outubro do mesmo ano, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e, a última, ADIn n.º 5.883<sup>48</sup>, ajuizada em janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Todas foram conclusas ao relator em outubro de 2019 e, até o presente momento, permanecem aguardando julgamento.

Nesta parte do trabalho será feita uma breve apresentação de cada ação de inconstitucionalidade e, embora as referidas ações questionem inúmeros pontos na lei, também de suma importância, será aprofundado o estudo apenas no que tange às controvérsias apontadas quanto à legitimação fundiária, instituto que trata a Lei n.º 13.465/2017, artigo 23, antes já detalhado.

#### 3.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5.771

Será relacionada, neste tópico, a ADIn n.º 5.771 proposta pela PGR após o recebimento de representações oferecidas por 61 (sessenta e uma) entidades. A ADIn tem como pedido a declaração da inconstitucionalidade da integralidade da lei sob a alegação de que esta apresenta vícios formais e materiais, bem como de que a sua manutenção no ordenamento jurídico representa graves retrocessos no que tange a direitos fundamentais.

Em medida cautelar, o então procurador da república pugnou pela suspensão da Lei n.º 13.465/2017, apontando para os danos irreversíveis à democratização do acesso à moradia e à terra. No seguinte trecho, chama a atenção para a importância

---

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.771**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020.

da cautelar apontando possíveis graves consequências provenientes da manutenção do referido texto legal:

[...] caso não suspensa liminarmente em sua integralidade, permitirá privatização em massa de bens públicos [...] sem preocupação com essas políticas, o que consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores.<sup>49</sup>

De modo geral, a ADIn n.º 5.771 busca evidenciar que a Lei n.º 13.465 representa uma grave ameaça a conquistas constitucionais relacionadas à democratização do acesso à moradia. Isso será detalhado nos parágrafos a seguir.

Apointa-se, na referida ADI, para inúmeras inconstitucionalidades formais e materiais na Lei. No entanto, no que tange à aplicação da legitimação fundiária, objeto deste estudo, alega violação do direito social à moradia, e esclarece quanto à sua real compreensão, abordando conceitos e trazendo a clareza de que foi ilegitimamente utilizado como base para a edição da MP n.º 759/2016.

Dessa forma, alega-se que, ao se exaltar a essencialidade do direito à moradia, este já vinha sendo protegido pelo legislador constituinte através de outros dispositivos (direito constitucional implícito). Como exemplo disso, consagrou-se no texto constitucional de 88, o usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, 170, III, e 182, § 2o), o salário-mínimo com capacidade de atender a despesas com habitação (art. 7o, IV), entre outros.

Destaca-se, ainda, para a estreita relação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade humana. Cita-se Ingo Wolfgang Sarlet, que ensina a importância de um local para proteger a si próprio e à família para que se garanta a fruição de uma vida digna e o acesso ao direito à vida.<sup>50</sup>

Quanto à proposta de regularização fundiária urbana, aponta que a Lei n.º 13.465/2017 ignora a concepção de cidade trazida pela Constituição de 1988. Segundo as alegações do procurador, a lei se choca com diretrizes constitucionais e legais, considerado que resente-se de participação popular pois não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico.

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.771**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>50</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang. (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 696.

Faz-se, ainda, uma comparação das diretrizes básicas de regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009 que consagravam diversos mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado<sup>51</sup> com as normas que a substituíram<sup>52</sup>. Assim, segundo ele, pode-se inferir que houve uma redução significativa de exigências urbanísticas e ambientais.

Um importante ponto que se destaca na ADIn n.º 5.771 é sobre o artigo 23 da lei, que cria o instituto da legitimação fundiária. É definido, portanto, como a forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Assim, diferentemente da constituição, que exige pressupostos temporais do *animus domini* para os institutos do usucapião especial urbano e rural (art. 183 e 191)<sup>53</sup>, a lei fixou um marco temporal sem estipular qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação. Isso, conforme se explana na ADIn, acabaria por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte dos falsificadores, os chamados grileiros.

Aponta-se, ainda, para a vedação de retrocesso em direitos fundamentais e descumprimento dos objetivos da República através da legítima pretensão de que a disciplina normativa de regulação desses direitos não seja revogada. A esse respeito, cita-se José Adércio Leite Sampaio<sup>54</sup> e explica-se que essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais.

Nas palavras de Rodrigo Janot, às fls. 36 e 37 da inicial, há violação aos objetivos fundamentais da República na Lei n.º 13.465/2017:

A mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda – permitida pelas disposições da Lei 13.465/2017 – já viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3o, I a III, da Constituição da República.<sup>52</sup> Promove concentração de renda e acentua a obscena desigualdade socioeconômica brasileira, de modo

<sup>51</sup> Cf. art. 46 e 47. In: BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>52</sup> Cf. art. 11, 33 e 35. In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>53</sup> Posse mansa, pacífica e ininterrupta com *animus domini*, ou seja, intenção de dono ou proprietário da coisa, por 5 (cinco) anos.

<sup>54</sup> “Não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o “legislador de configuração”, essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito cliquet.” In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 672.

que se contrapõe aos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento sustentável (considerando os impactos negativos da desigualdade sobre o desenvolvimento dos países), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.<sup>55</sup>

Dessa forma, segundo ele, a lei ampliará o número de pessoas desfavorecidas e em situação de vulnerabilidade. Sobre isso, acrescenta quanto à ofensa ao princípio do mínimo existencial, pressuposto para fruição de liberdades e participação democrática na vida pública:

A Lei n.º 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas.<sup>56</sup>

Por fim, no que tange ao assunto da presente pesquisa, houve destaque para o princípio da função social da propriedade. Citou-se, nesse contexto, o ex-Ministro Eros Grau, que destacou que o referido princípio “passa a integrar o conceito jurídico-positivo da propriedade”.<sup>57</sup>

### 3.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5.787

A segunda ADIn, ajuizada no STF pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ADIn n.º 5.787, apresenta requerimento de inconstitucionalidade de inúmeras disposições da Lei, não só por vícios formais, mas também, materiais. Representado por sua Presidente Gleisi Helena Hoffman, o partido político alega violação dos princípios do direito à cidade, à moradia e à função social da propriedade.

Gleisi Hoffman sustenta que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda.<sup>58</sup> Esclarece, nesse sentido, que camadas mais pobres encontrarão

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.771**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.771**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.771**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 8.

dificuldades em virtude das mudanças trazidas pela lei:

Ao contrário, impõe ônus à população de baixa renda, do campo e da cidade, que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova legislação, que desconsidera princípios constitucionais, e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.<sup>59</sup>

Nesse sentido, houve na ADIn n.º 5.787 requerimento para que todos os dispositivos concernentes à legitimação fundiária fossem declarados inconstitucionais por afronta aos artigos 5º, inciso XXIII,<sup>60</sup> 182, § 2º,<sup>61</sup> e 183, caput e § 3º,<sup>62</sup> da CFB/88. Isso leva em conta que o problema ora examinado seria inconstitucional por estabelecer apenas para a Reurb-S diversos requisitos que devem ser cumpridos, ao passo que, para a alta renda, o critério é discricionário do Poder Público, sem qualquer previsão legal.<sup>63</sup>

Argumenta-se que isso representa violação ao princípio da isonomia. Acerca deste princípio, cumpre abarcar brevemente sobre o seu conceito, como proferido pela processualista Ada Pellegrini, que corresponde a oferecer o mesmo tratamento para as partes que estão envolvidas num dado processo qualquer:

A igualdade perante a lei é premissa para a afirmação da igualdade perante o juiz: da norma inscrita no art. 5º, caput, da Constituição, brota o princípio da igualdade processual. As partes e os procuradores devem merecer tratamento igualitário, para que tenham as mesmas oportunidades de fazer valer em juízo as suas razões.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 8.

<sup>60</sup> Cf. art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”. In: 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 10 nov. 2020.

<sup>61</sup> Cf. art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>62</sup> Cf. art. 183: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.(...) § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 38.

<sup>64</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.53.

Por outro lado, a título de esclarecimento, a procuradora explica que, para a Reurb-S, os requisitos estabelecidos são: a) o beneficiário não pode ter outro imóvel; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com qualquer instrumento de regularização; e c) caso o imóvel não seja para fins de moradia, deve ser reconhecido pelo Poder Público o interesse público da ocupação, que são requisitos congruentes com aqueles previstos nas legislações correlatas e que conferem a aplicação da garantia do direito à moradia. Contudo, aponta-se como inadmissível que, para a Reurb-E, ou seja, para a alta renda, nenhum requisito seja estabelecido.<sup>65</sup>

Sobre isso, a ADIn traz a ideia de que, a médio e longo prazos, a sujeição dessas áreas à dinâmica de mercado tende a promover a concentração fundiária das áreas objetos de regularização e a ocupação irregular de novas áreas. Essa consequência não se dá apenas pela expulsão da população de baixa renda das novas áreas legalizadas por pressões de mercado, mas também pela indústria irregular de loteamentos (grilagem) que, segundo Gleisi Hoffman, a legislação apresenta-se como favorável, com periódicas remissões.<sup>66</sup>

Assim como na ADIn n.º 5.771, questiona-se a ausência de um lapso temporal para comprovação do *animus domini*. Contudo, o único critério de ocupação em 22 de dezembro de 2016 desrespeita todos os preceitos constitucionais e infraconstitucionais correspondentes ao direito à moradia e função social da propriedade através da regularização fundiária.<sup>67</sup>

Sendo assim, considerando que a posse constitui o núcleo central do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal<sup>68</sup>, e em razão disso relaciona-se diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, a Lei de Regularização Fundiária urbana não estabelece os critérios mínimos do referido direito. Isso, eis que na forma do artigo 23, da Lei nº 13.465, de 2017, somente se prevê que “a posse de unidade imobiliária com destinação urbana, como sua, em

---

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 40.

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 8 e 9.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 40.

<sup>68</sup> Cf. art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” In: 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 10 nov. 2020.

núcleo informal urbano consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.”<sup>69</sup>

Portanto, considerando que a lei incluiu somente um marco temporal, ausentes os demais requisitos, aponta-se que, dessa forma, a unidade com destinação urbana não incluiu uma finalidade ou utilidade social ou produtiva. Diante disso, estaria violado o princípio da igualdade perante a lei, já que tais requisitos são essenciais.<sup>70</sup>

Pugna-se na ADIn pela inconstitucionalidade da lei pela razão de que não se pode permitir que o município simplesmente transfira a propriedade independentemente do prazo de ocupação. Esclarece, pois, que o cumprimento da função social da propriedade exige requisitos mínimos para perda da propriedade, o que poderia, dessa forma, configurar confisco.<sup>71</sup>

Ainda, foi realizado pedido liminar para a suspensão imediata da vigência da lei, eis que alegou-se violados os mencionados preceitos constitucionais. Nesse contexto, suscitou-se acerca de manifestações realizadas no mesmo sentido, chanceladas por instituições como o Ministério Público Federal e o Conselho Nacional de Direitos Humanos.<sup>72</sup>

Diante de todo o exposto, o argumento central da ADIn n.º 5.787 é no sentido de que muitas das alterações trazidas pela Lei nº 13.465/2017 irão agravar os conflitos fundiários no campo e na cidade. Ademais, salienta-se para o grave fato de que essa guerra é responsável por milhares de mortes todos os anos no Brasil, o que justifica a fundamental importância da concessão da medida cautelar.<sup>73</sup>

### 3.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5.883

O mais recente ajuizamento de ação direta sobre o assunto foi proposto pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a ADIn n.º 5883. O questionamento dos arquitetos diz respeito, especificamente, à parte da lei relativa à regularização fundiária urbana (REURB), disciplinada no Título II (artigos 9º ao 83)

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 41.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov..2020. p. 41

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov..2020. p. 42.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov..2020. p. 52.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov..2020. p. 53.

e em alguns dispositivos do Título III.

Além de suscitar questões de competência e aspectos formais, a ADIn n.º 5.883 afirma que a legitimação fundiária significa afronta direta à proteção constitucional da propriedade. Assim, aponta-se sobre a violação aos seguintes preceitos constitucionais: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); art. 5º, LIV (devido processo legal); art. 23, I (competência comum de conservação do patrimônio público); art. 170, II e III (propriedade privada como princípios da ordem econômica); art. 182, § 4º, III (desapropriação sansão mediante indenização); e art. 183, § 3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião).<sup>74</sup>

Aponta-se, pelo IAB, que a Lei n.º 13.465/17 volta suas preocupações e movimentações tão somente para a titulação da propriedade, ao passo que deixa descobertos assuntos como a construção das cidades, cidadania e realização de direitos em torno de medidas urbanísticas, sociais e ambientais. Acrescenta, portanto, que corrobora com a mercantilização das cidades e reduz a regularização à matéria de direito imobiliário quando se trata, principalmente, de direito urbanístico.<sup>75</sup>

Faz-se, contudo, um contraponto entre a Lei de Regularização Fundiária vigente e a revogada, Lei nº 11.977 de 2009, através de um quadro comparativo. Dessa forma, pontuou-se de forma clara e simplificada a definição e objetivos da regularização fundiária em ambas, maneira por que se demonstrou o retrocesso da atual lei em matéria de direitos sociais pela supressão do termo que segue em grifo.<sup>76</sup>

Lei n. 11. 977/09 (revogada)

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Lei n. 13.465/17 (atual)

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 8.

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 27-28.

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 28.

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Assim como nas ADIns anteriormente detalhadas, a ADIn n.º 5.883 aponta para a ausência de exigência de tempo mínimo para a ocupação e de vinculação de uso para fim da moradia. Destaca-se para o problema da legitimação fundiária que apenas prevê marco temporal (22 de dezembro de 2016), o que contraria a previsão constitucional.

Além disso, suscita inconstitucionalidade, eis que as condições estabelecidas ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 13.465/2017 são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S). Assim, é demonstrado claro tratamento desigual em favor das pessoas de média e alta renda, contempladas na Reurb-E, modalidade esta que não exige tais requisitos.

Dessa forma, indica-se que o Título II da lei facilita a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). Portanto, a partir do Art. 13 da referida norma, entende-se que a titularização se destina a núcleos urbanos informais cuja população não é majoritariamente de baixa renda:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

- **Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por **população de baixa renda**, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por **população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.**

A partir do exposto, a ADIn n.º 5.883 pretendeu deixar demonstrada a grande inversão dos preceitos constitucionais, considerando que nos casos de Reurb-E não está caracterizado o interesse social por que se deveria impor condições específicas e mais limitadoras. De outro modo, a norma em questão estabeleceu certas exigências apenas para a Reurb-S (art. 23, § 1º), enquanto permitiu para a Reurb-E a utilização de demarcação urbanística, de legitimação fundiária e legitimação de posse – contrariando o marco legal anterior.

Por essa linha de raciocínio, depreende-se que a Lei nº 13.465 viola não apenas a iniciativa municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mas também a própria essência teleológica da política urbana. Pode-se dizer, assim, que,

a partir de seus próprios elementos definidores, não por acaso elencados, a Lei inquinada tentou excluir a finalidade de direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>77</sup>

Outro importante ponto que restou esclarecido é a restrição da finalidade da regularização fundiária para moradia, tal qual era previsto pelas legislações anteriores. Nesse contexto, a Lei autoriza o alcance para fins profissionais ou comerciais, o que se pode observar pelo art. 23, § 1º, III.<sup>78</sup>

Apointa-se, ainda, para a redução de exigências ambientais e urbanísticas para a regularização fundiária urbana trazidas pela nova lei. Pelo § 1º do artigo 11 da Lei n.º 13.465/17, depreende-se que:

[...] para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Por fim, trata-se de um tema a que se atribui, pela ADI, extrema gravidade, como a possibilidade de usucapir imóveis públicos, proibida expressamente pela Constituição Federal (§ 3º do art. 183), e em desacordo com a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de observação do patrimônio público (art. 23, I). Suscita-se, dessa maneira, que é impositiva a interpretação da inconstitucionalidade da norma, eis que permite a aquisição de modo originário de imóvel público, o que já restou previsto e vedado pelo texto constitucional.<sup>79</sup>

Ao requerer a concessão de liminar, o IAB aponta que, enquanto estiver em vigor, a Lei n.º 13.465/2017 pode acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia de direitos fundamentais.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 27.

<sup>78</sup> Cf. art. 23, §1º, III: “Em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação” (art. 23, § 1º, III).” In: BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 40.

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 28.

## 4 UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA FACE ÀS CONTROVÉRSIAS ACERCA DE SUA CONSTITUCIONALIDADE

Neste capítulo, será desenvolvido o tema da legitimação fundiária a partir dos temas elencados nas ADIns acima detalhadas. Dessa forma, será apurada a hipótese de inconstitucionalidade do instrumento, feita uma na análise prévia da função social da propriedade urbana, enquanto princípio fundamentador do direito urbanístico, e do direito à moradia.

### 4.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Não há um conceito de direito real de propriedade definido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O Código Civil de 2002, ao seu artigo 1.228, o caracteriza através de atribuições que confere ao proprietário, pelo qual “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la”<sup>81</sup>.

José Afonso da Silva ensina que há vários tipos de propriedade, podendo-se ter propriedade pública, social, privada, agrícola, industrial, rural, urbana, de bens de consumo, de bens de produção, de uso pessoal e de capital. No entanto, todas elas têm conceitos abstrusos não definidos pelo direito civil e formam um complexo de normas administrativas, urbanísticas, empresariais e civis, sob o fundamento constitucional.<sup>82</sup>

Na presente exposição, cabe ressaltar, será abordada a temática da propriedade imóvel, que pode ser rural ou urbana. Essa espécie de propriedade é regulada pelo direito privado, considerada a observância de fundamentos constitucionais.

A propriedade, definida por Orlando Gomes, é o mais amplo dos direitos reais. Segundo ele, sinteticamente, é a submissão de uma coisa, em todas suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, é o direito de usar, fruir e dispor de um bem e de reavê-lo de quem, injustamente, o possui e, por fim, descritivamente, o direito complexo,

---

<sup>81</sup> Cf. art. 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” In: BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de junho 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: 10 nov. 2002.

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual um coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei.<sup>83</sup>

Em Tratado de Direito Privado, Pontes de Miranda diferencia o conceito de propriedade em sentido amplo, como sendo todo direito irradiado em virtude de ter incidido regra de direito das coisas ou qualquer direito patrimonial, e sentido estrito, como sendo apenas o domínio.<sup>84</sup> Para Carlos Roberto Gonçalves, “trata-se do mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas”.<sup>85</sup>

A aquisição da propriedade pode ser originária ou derivada. A originária é adquirida sem vínculo com o dono anterior, é plena, sem nenhuma restrição e nenhum ônus, enquanto a derivada resulta da relação negocial entre pessoas e o novo dono irá adquirir as mesmas condições do anterior.<sup>86</sup>

O Código Civil prevê a aquisição da propriedade imobiliária por meio da transcrição do título de transferência no registro de imóveis. Regrada no âmbito do Direito Registral e Notarial, determina-se que, a cada nova alienação, haverá um registro efetuado na matrícula do imóvel junto ao órgão competente.<sup>87</sup>

O segundo meio de aquisição de propriedade se dá por meio da usucapião, que possibilita a propriedade do bem pela sua ocupação ao decorrer do tempo, caso o real proprietário não tome a atitude de reaver o bem tempestivamente dentro dos prazos da lei. Corresponde a um modo originário de aquisição da propriedade e tem como fundamentos a necessidade de segurança jurídica e da função social.<sup>88</sup>

Por último, a acessão, que corresponde à aquisição daquilo que se incorporou à propriedade, artificial ou naturalmente. Ou seja, implica aumento do volume da coisa principal, mediante união física, podendo ocorrer em decorrência de formação de ilhas, aluvião, álveo abandonado e construções e plantações.<sup>89</sup>

Orlando Gomes ressalta para a importância de demonstrar a aquisição da propriedade e de ministrar a prova da origem ou do motivo que a concebeu. Já a posse, segundo ele, em contrapartida, se trata de mero estado de fato e não há razão para se remontar a sua origem, sendo poucos os casos em que ela se justifica:

---

<sup>83</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

<sup>84</sup> MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956. Tomo XV.

<sup>85</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>86</sup> JUNIOR, Luiz Antonio Scavone. **Direito imobiliário**. São Paulo: Grupo Gen Forense, 2016.

<sup>87</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>88</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>89</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

Justifica-se, todavia, a fixação da data da aquisição da posse por várias razões. Primeiro, porque os vícios da posse decorrem da forma pela qual ela é adquirida, surgindo em seu momento inicial. A posse é violenta, clandestina ou precária em virtude de um vício contraído no momento de sua aquisição, e não em consequência de um fato posterior. Segundo, porque permite apurar se transcorreu o lapso de ano e dia capaz de distinguir a posse nova da posse velha. E terceiro, porque marca o início do prazo de usucapião.<sup>90</sup>

O artigo 1.275 do Código Civil<sup>91</sup> prevê um rol não taxativo de hipóteses de perda da propriedade. Sendo assim, o direito de propriedade pode ser perdido voluntariamente, seja pela alienação, renúncia ou abandono, ou involuntariamente, por causa legal, perecimento, usucapião ou desapropriação.<sup>92</sup>

A alienação significa a transferência de propriedade, como o efeito da tradição decorrente da compra e venda, por exemplo. Por sua vez, a renúncia consiste em um ato formal de abdicação da coisa, como ocorre no ato renunciativo de um imóvel, lavrado e registrado em cartório.<sup>93</sup>

Por outro lado, o abandono é informal, ou seja, ocorre independentemente de escrituração ou registro cartorário. O simples não uso, sem as características do abandono, não determina a sua perda, se não foi usucapido por outrem, ainda que se passem mais de 15 (quinze) anos.<sup>94</sup>

O perecimento também opera o fim da propriedade, na medida em que consiste na destruição do próprio bem. E, por último, a desapropriação, matéria de Direito Administrativo, também resultará na extinção da propriedade de modo unilateral considerando o interesse público.<sup>95</sup>

Verifica-se, portanto, que a propriedade é um direito real adquirido tornando proprietário quem obtiver certas condições que determina o Código Civil. No entanto, perde-se a propriedade pelas hipóteses previstas no diploma legal civil e quando esta não cumprir com a sua função social.

A CF de 1988 consagrou a função social da propriedade como princípio que

<sup>90</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>91</sup> Cf. art. 1.275: "Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: I - por alienação; II - pela renúncia; III - por abandono; IV - por perecimento da coisa; V - por desapropriação. Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis." In: BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de junho de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm) Acesso em: 10 nov. 2002.

<sup>92</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>93</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>94</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>95</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

estrutura a ordem econômica brasileira e como um direito fundamental.<sup>96</sup> Assim, instituiu-se elementos de política urbana como o plano diretor municipal, o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, usucapião de área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e a impossibilidade de usucapir imóveis públicos, conforme se explica a seguir.

Pelo inciso XXIII do artigo 5º da CF<sup>97</sup>, entende-se que a função social impõe condições ao direito de propriedade no Brasil. Dessa forma, através de restrições, estabelece que esse direito é limitado pelo respeito ao bem coletivo e que a propriedade, urbana ou rural, deverá, além de servir aos interesses do proprietário, atender às necessidades da sociedade.<sup>98</sup>

Leciona o jurista, historiador e professor Rafael Soares Gonçalves acerca do conceito de função social da propriedade:

Atualmente, a propriedade não é mais uma realidade única, uniforme e imutável. A natureza absoluta dos direitos de propriedade é, assim, limitada pelos interesses sociais. O direito urbanístico deve, então, contribuir para que a configuração da cidade seja menos o produto de interesses privados, e mais o resultado das reivindicações coletivas da cidade. (p. 246)<sup>99</sup>

A função social da propriedade urbana é definida no Estatuto da Cidade que, na condição de lei federal, estabelece diretrizes que devem ser respeitadas em âmbito nacional. No entanto, os Municípios também têm liberdade para estabelecer, por meio do seu Plano Diretor, regras específicas que os terrenos e imóveis devem respeitar.<sup>100</sup>

Sobre isso, ensina Flávio Tartuce<sup>101</sup>:

Nesse contexto de efetivação da função social da propriedade e da posse urbana, os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano

<sup>96</sup> DIDIER JR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista jurídica: doutrina, legislação, jurisprudência**, v. 56, n. 373, p. 27-38, nov., 2008.

<sup>97</sup> Cf. art. 5º: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social." In: 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 10 nov. 2020.

<sup>98</sup> GOMES, Camila; MORAES, Isabela. A propriedade atenderá a sua função social. **Artigo Quinto**, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/> Acesso em: 07 jul. 2020.

<sup>99</sup> GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a17v2366.pdf> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 246.

<sup>100</sup> GOMES, Camila; MORAES, Isabela. A propriedade atenderá a sua função social. **Artigo Quinto**, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/> Acesso em: 07 jul. 2020.

<sup>101</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, v. 23, n. 3, p. 8, jul./set. 2018.

as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017).

Na hipótese de não cumprimento da função social, o município pode aplicar sanções ao proprietário e, em último caso, a desapropriação. Geralmente, a sanção utilizada é a elevação da alíquota do IPTU sobre o imóvel.<sup>102</sup>

A função social da propriedade privada foi criada na conjuntura do século XX devido às diversas transformações políticas vividas na Europa, quando o sufrágio universal ampliou a participação política que, junto ao avanço do liberalismo, fez renascer o debate sobre o direito de propriedade. Já no Brasil, apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, contexto em que Getúlio Vargas representou um rompimento com o poder das elites tradicionais.<sup>103</sup>

A função social da propriedade, portanto, é um instrumento que visa a evitar as desigualdades sociais provocadas pela desequilibrada redistribuição das terras rurais e urbanas. O jurista Vitor Carvalho Pinto a concebe como uma contribuição para a manutenção da sociedade, dada a realidade de interdependência entre as pessoas decorrente da divisão do trabalho, sobre o que elucida:

O princípio da função social da propriedade constitui a peça-chave do direito urbanístico. Na Constituição, seu cumprimento está associado ao atendimento das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2.º). A despeito deste fato, pode-se dizer que o significado do princípio é ainda mal compreendido. Em geral, ele é confundido com ideias vagas de justiça social e de subordinação dos interesses privados ao interesse público.<sup>104</sup>

Ademais, José Afonso da Silva destaca para essencialidade da propriedade urbana. Dessa forma, explica que a função social enquanto preceito jurídico constitucional tem o condão de abranger o viés legitimador do direito ao mesmo tempo que se preocupa com interesses sociais<sup>105</sup>:

[...] A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado já da projeção da

<sup>102</sup> PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>103</sup> GOMES, Camila; MORAES, Isabela. A propriedade atenderá a sua função social. **Artigo Quinto**, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

<sup>104</sup> PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>105</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 76.

atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e a definir-se pela atuação das normas urbanísticas.

Por isso é que, na observação justa de Pedro Escribano Collado, a função social da propriedade provada urbana repousa num pressuposto de primordial importância, qual seja: o de que a atividade urbanística constitui uma função pública da Administração, que, em consequência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, implicando, nisso, a iniciativa privada e os direitos patrimoniais dos particulares.

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade do proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

Orlando Gomes trata da função social da propriedade a partir da imprecisão do termo que a intitula. Portanto, conclui que a sua concepção está diretamente atrelada ao interesse social do bem, ao passo que impõe deveres sociais em torno dele:

[...] pode-se concluir pela necessidade de abandonar a concepção romana da propriedade para compatibilizá-la com as finalidades sociais da sociedade contemporânea, adotando-se, como preconiza André Piettre, uma concepção finalista, a cuja luz se definam as funções sociais desse direito. No mundo moderno, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse dos não proprietários. Quando tem por objeto bens de produção, sua finalidade social determina a modificação conceitual do próprio direito, que não se confunde com a política das limitações específicas ao seu uso. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito - conforme a intensidade do interesse geral que o delimita, e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional.<sup>106</sup>

Nota-se, a partir da síntese aqui exposta, no que se refere à acepção da função social da propriedade, a importância de se basear em sua aplicação enquanto princípio constitucional. Isso contribui para o combate às desigualdades tão presentes no cenário de urbanização brasileiro.

## 4.2 DIREITO À MORADIA

Conforme foi estudado no capítulo anterior, a CF de 1988 trouxe consigo uma série de objetivos primordiais a serem alcançados pelo Estado. Assim, foi caracterizada como uma Constituição Dirigente, considerando que dispõe elementos

<sup>106</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

normativos que vinculam a legislação à execução de políticas públicas a serem trilhadas no caminho da transformação social, indo muito além de uma mera Constituição Garantia.<sup>107</sup>

No que tange ao direito à moradia, cumpre trazer um panorama histórico acerca de sua origem. Como elucidado ao início deste trabalho, o acelerado e descontrolado processo de urbanização brasileiro provocou grande entrave social com relação à habitação.

Tendo em conta a melhoria da política urbana prevista no Estatuto da Cidade, no Estatuto das Metrôpoles e também na Constituição Federal, o governo brasileiro criou políticas públicas de habitação para garantir aos indivíduos de baixa renda moradia digna, como evidencia o artigo 6º da Constituição Federal de 1988<sup>108</sup>. Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran explicam acerca das soluções buscadas para o direito à moradia face aos conflitos habitacionais brasileiros:

Os conflitos gerados por esta situação obrigaram uma regulação por parte do direito, nascendo assim o direito urbanístico, como um “braço” do direito ambiental (meio ambiente artificial) conjugado com o direito imobiliário. Trata-se de toda uma nova legislação voltada a organizar e regular a propriedade urbana e o direito à moradia no Brasil.<sup>109</sup>

Relativamente à sua origem, José Afonso da Silva ensina que o direito à moradia já figurava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, ainda que de maneira vaga, declarou que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, entre outros bens, também a habitação.<sup>110</sup> Por outro lado, a Constituição Brasileira elucida quanto à sua inclusão na Carta Magna e acerca da competência para promover políticas públicas deste tema:

A Constituição de 1988 não chegou a uma declaração tão precisa do direito à moradia. Fê-lo, porém, através da Emenda Constitucional 26/2000, pela sua inclusão entre os direitos sociais previstos no seu art. 6a e pela imposição ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) da competência-dever de satisfazer esse direito-necessidade humana. Assim é que conferiu à União a competência para instituir diretrizes para a habitação (art. 21, XX) e estatuiu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção

<sup>107</sup> ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>108</sup> Cf. art. 6: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” In: 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 10 nov. 2020.

<sup>109</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 375.

de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, EX). A contrapartida dessa competência é precisamente o direito de todos à moradia, incumbindo, assim, àquelas entidades do Poder Público promover tais providências para a satisfação desse direito em relação à população que, por deficiência econômica, não pode provê-lo por seus próprios meios.<sup>111</sup>

Sobre isso, o jurista Leandro Teodoro Andrade afirma que, ainda que o direito à moradia esteja previsto no rol de Direitos Fundamentais do Art. 6º da Constituição Federal, sua efetivação é fundamental para a realização de outros direitos sociais, tais como saúde, lazer e educação. Sendo assim, pode-se considerar esse direito um pressuposto para o respeito à dignidade da pessoa humana, basilar da nossa República.<sup>112</sup>

Com vistas a trazer um conceito sólido ao direito à moradia, José Afonso da Silva conceitua que se trata, primeiramente, do indivíduo não ser privado arbitrariamente de uma habitação, bem como o direito de se obter uma mediante medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação. Ainda, o trata como um direito complexo e multifacetado, cuja garantia exige construir habitações suficientes para todos, com apoio do Estado.<sup>113</sup>

A partir dos tópicos analisados, observa-se que é imprescindível a implementação, por parte do Poder Público, de instrumentos fundamentais para a regularização fundiária de imóveis urbanos, tendo em conta o cumprimento da sua função socioambiental e de direito à moradia. No entanto, pontua-se, ainda, que frente às recentes alterações legislativas acerca da matéria, passíveis de suspensão pela via das Ações Diretas de Constitucionalidade perante o STF, percebe-se, no país um ambiente de vasta insegurança jurídica.<sup>114</sup>

É importante pontuar que, face a esse problema que, certamente, pode prejudicar o direito à moradia de milhares de brasileiros que vivem na informalidade, é imprescindível que o Poder Público trate da implementação de políticas públicas para proteção da moradia digna e da função social da propriedade. Nesse sentido, a regularização fundiária surge como uma medida, desde que observados os critérios legais, conforme destacado por Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran:

<sup>111</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010.

<sup>112</sup> ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de direito urbanístico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>113</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 377.

<sup>114</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

Assim, sempre que possível e que não haja risco ao meio ambiente ou à vida das pessoas que ali residem, deve-se optar pela regularização fundiária, com vistas a garantir o direito à moradia dessas famílias, bem como investir em serviços públicos capazes de garantir que esta moradia tenha um mínimo de dignidade e qualidade de vida.

Entretanto, não basta apenas o programa estar escrito no papel, e sim, é preciso que o Poder Público, em todas as suas esferas de atuação, obre pelo bem da sociedade e faça o possível para que esta diretriz básica – regularização fundiária – se concretize, com o fim de que propriedade cumpra com a sua função social, qual seja, a de atender às necessidades de toda a população e multiplicar o direito à moradia.<sup>115</sup>

Ante o exposto, conclui-se acerca do direito à moradia não se tratar tão somente de ter um local para morar. Além disso, corresponde à garantia do acesso à uma moradia digna e mais qualidade de vida aos habitantes daquele teto.

#### 4.3 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEI 13.465/2017

A legitimação fundiária surgiu como um instrumento jurídico novo, com previsão exclusivamente na Lei n.º 13.465/2017. Assim, não se coloca como usucapião e legitimação de posse, e não determina o pagamento de qualquer quantia indenizatória ao proprietário particular.

Este instituto jurídico é o cerne do presente texto. Considerando as controvérsias antes apontadas, nota-se que há indícios de que a legitimação fundiária carece de requisitos suficientes que atestem a probidade e a boa-fé, bem como que estabelecem maior segurança jurídica aos adquirentes dos imóveis.

É importante tratar a respeito das diferentes modalidades da usucapião previstos tanto no Código Civil quanto no Estatuto da Cidade. Isso, porque os requisitos desse instituto são parâmetros que, ao que tudo indica, deveriam ter sido observados pelo legislador na criação da legitimação fundiária, a fim de que se permitisse à propriedade titularizada cumprir com a sua função social.

Nesse sentido, cumpre indicar que o maior alvo de críticas do instituto da legitimação fundiária é o fato de que se trata de uma nova espécie de usucapião “desburocratizada” e que carece o instituto de mais de requisitos que confirmam maiores critérios de boa-fé e justiça.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> SANTIN, Rigo Janaina; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>116</sup> LOUREIRO, Antonio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n.º 13.465/2017. **Âmbito Jurídico**, 19 set. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei->

Parte-se do entendimento de que há uma relação entre o usucapião constitucional e a legitimidade fundiária no sentido de que na Reurb-S, essa será concedida ao beneficiário desde que ele não seja o concessionário ou proprietário do imóvel, e nem tenha sido beneficiado com a legitimação fundiária de um imóvel com a mesma finalidade urbana ou rural, mesmo que esse imóvel esteja situado em outro núcleo urbano; e para os imóveis com fins não residenciais, deve haver reconhecimento do interesse público de sua desocupação pelo poder público.<sup>117</sup>

Nelson Rosenvald, em publicação em seu *site*, adiciona:

Ressalte-se que o § 4o do art. 23 da Lei n. 13.465/17, atribui a União, Estados, e Municípios uma indiscriminada discricionariedade no reconhecimento do direito de propriedade sobre bens públicos em prol de ocupantes de núcleos urbanos informais regularizados por meio da legitimação fundiária, sem prever um limite mínimo de prazo de ocupação do imóvel público ou sequer a natureza (justa, injusta, boa-fé ou má fé da detenção originariamente exercida sobre o referido bem).<sup>118</sup>

O autor também esclarece que a lei ignora regras básicas de proteção da alienação de bens públicos como desafetação, licitação, avaliação prévia e autorização legislativa, tornando os bens públicos vulneráveis. A razão para a elaboração de uma estratégia que fuja da regra da inusucapibilidade seria por motivos de tornar a legitimação fundiária um meio adequado de legalizar a grilagem de grandes áreas e regulamentar espaços urbanos como conjuntos habitacionais destinados às classes mais abastadas.<sup>119</sup>

Pode-se considerar que há um vício de inconstitucionalidade com uma aparência de burlar a vedação da usucapião dos bens públicos, embora a legitimação fundiária não configure, por si só, uma prescrição aquisitiva, e sim, um ato

---

[n-13-465-2017](#) Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>117</sup> ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária: uma polêmica inovação. **Nelson Rosenvald**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o#:~:text=A%20%C3%BAnica%20coincid%C3%AAncia%20formal%20com,com%20legitima%C3%A7%C3%A3o%20de%20posse%20ou> Acesso em: 11 nov. 2020.

<sup>118</sup> ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária: uma polêmica inovação. **Nelson Rosenvald**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o#:~:text=A%20%C3%BAnica%20coincid%C3%AAncia%20formal%20com,com%20legitima%C3%A7%C3%A3o%20de%20posse%20ou> Acesso em: 11 nov. 2020.

<sup>119</sup> ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária: uma polêmica inovação. **Nelson Rosenvald**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o#:~:text=A%20%C3%BAnica%20coincid%C3%AAncia%20formal%20com,com%20legitima%C3%A7%C3%A3o%20de%20posse%20ou> Acesso em: 11 nov. 2020.

discricionário do poder público. A legitimação fundiária apresentaria nada mais do que uma garantia dos mesmos efeitos da usucapião com o afastamento do requisito temporal e demais exigências de detenção, o que é algo não comum.<sup>120</sup>

O problema encontrado concentra-se na desafetação do imóvel, especificamente no caso de bens de uso comum, que seria necessário para a aplicação da legitimação fundiária, o que está dispensado na legislação. A omissão desse procedimento bem como a inexigência de prévia avaliação do bem e de autorização legislativa acabam por serem temas amplamente criticáveis, uma vez ferirem a responsabilidade fiscal e a transparência da gestão pública, tornando a legitimação fundiária um simples instrumento para grilagem de áreas.<sup>121</sup>

Desse modo, a usucapião exige a ocupação mansa e pacífica previamente à aquisição de qualquer título, justamente para reconhecer situação constituída a partir de prescrição aquisitiva. Diametralmente oposta, a legitimação de posse inverte o critério ao não estabelecer qualquer marco temporal inicial. Promove, dessa maneira, a posse para depois convertê-la em propriedade, flexibilizando o procedimento e os requisitos constitucionais.<sup>122</sup>

Portanto, além de não respeitar os requisitos da usucapião, a legitimação fundiária, contrariando os preceitos constitucionais de função social da propriedade, tratou de facilitar a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), hipótese em que não está caracterizado o interesse social.

Corroborando com essa ideia Luis Fernando Massoneto, Professor Doutor de Direito Econômico e Direito Urbanístico Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ao elaborar parecer jurídico para o julgamento da ADI n.º 5.883, destaca para o caráter híbrido do termo legitimação fundiária e para as controvérsias que isso causa:

<sup>120</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Bens públicos e legitimação fundiária: um problema da Lei 13.465/2017. **Migalhas**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/registralhas/290978/bens-publicos-e-legitimacao-fundiaria-um-problema-da-lei-13-465-2017> Acesso em: 11 nov. 2020.

<sup>121</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Bens públicos e legitimação fundiária: um problema da Lei 13.465/2017. **Migalhas**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/registralhas/290978/bens-publicos-e-legitimacao-fundiaria-um-problema-da-lei-13-465-2017> Acesso em: 11 nov. 2020.

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 33.

Nesse sentido, a legitimação fundiária teria seu fundamento no reconhecimento pelo Poder Público da existência de um núcleo urbano informal consolidado, isto é, de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos. E, dentro desta situação, a posse de imóveis privados ou a detenção de imóveis públicos fariam emergir direitos de propriedade aos seus ocupantes, reconhecidos por meio de ato do Poder Público. Ora, a aquisição de direitos reais sobre coisas, em consequência de uma posse duradoura sobre elas exercida, é a definição clássica da usucapião. O hibridismo da legitimação fundiária se revela na identidade entre a hipótese fática dos dois institutos, com o agravante da legitimação fundiária incidir sobre imóveis públicos, tornando possível a aquisição destes bens pela sua “posse” duradoura. Logo, fica evidente que o hibridismo do instituto nada mais é do que uma maneira velada de se esquivar das formalidades constitucionais da usucapião de imóveis privados e superar a interdição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião.<sup>123</sup>

O mero engano da nomenclatura causa confusão quanto à associação dos institutos. Como já mencionado anteriormente, o texto constitucional exige maiores pressupostos para a usucapião de áreas particulares do que o faz a Lei n. 13.465 para áreas públicas, o que só pode ser incompatível com o modelo constitucional.

Diante disso, a legitimação fundiária incorre no problema de constituir modo de aquisição originária de propriedade sem obediência aos requisitos do *caput* do art. 183 da CF. Ademais, possibilita a aquisição de imóveis públicos, constitucionalmente vedada (§3º do art. 183, Constituição).<sup>124</sup>

Da mesma maneira, para a disposição desses bens, o que faz a Constituição é prever mecanismos de alienação que, por óbvio, não tratam do modo de aquisição originária. Isso impossibilitaria, portanto, alguma interpretação conforme a CF para esse instituto.

Por sua vez, a legitimação fundiária apenas prevê marco temporal (22 de dezembro de 2016), sem qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação, de vinculação do uso para fins de moradia ou limite métrico. Quando muito, os requisitos estabelecidos (art. 23, § 1º) são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S), em claro tratamento desigual em favor das pessoas de média e alta renda, contempladas na modalidade de Reurb-E, a quem não se exige tais condições.

Outro importante ponto sobre o que vale o esclarecimento no presente capítulo

<sup>123</sup> MASSONETO, Luis Fernando. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 34.

é a instituto da legitimação da posse urbana. A legitimação da posse é objeto de uma análise comparativa neste capítulo, eis que configura uma opção à aplicação da legitimação fundiária na Reurb-E, além de contém melhores critérios, sendo mais apta a garantir a moradia digna, ao cumprimento da função social da propriedade e à prevenção de ocupações ilícitas.

Para fins de estabelecer uma diferença entre a legitimação fundiária e a legitimação de posse, cumpre salientar que, enquanto a primeira pretende ser uma nova forma de aquisição originária de uma propriedade por meio de uma ação administrativa de usucapião, a segunda ocorre como garantia de posse a moradores. No entanto, em termos de previsão legal, apenas a legitimação fundiária encontra expressão na lei, tanto para áreas públicas quanto privadas.<sup>125</sup>

Quanto à aplicação, a legitimação de posse apenas pode ser aplicada para imóveis privados, tanto de Reurb-S quanto de Reurb-E. Nesse sentido, tem-se que a ADIn n.º 5771 abrange a discussão da possibilidade de regulamentação de imóveis que se encontram em áreas públicas de Brasília que estariam se valendo dessa possibilidade de aplicação da legitimação de posse aos imóveis privados como uma prerrogativa de criação jurídica para a legalização de imóveis de alto padrão, principalmente aqueles que estão em áreas de propriedade da União.<sup>126</sup>

Flávio Tartuce assim a conceitua:

Outro instituto que surgiu com esse fim foi a *legitimação da posse urbana*, tratada pela Lei 11.977/2009, conhecida como *Lei Minha Casa, Minha Vida*. Conforme o seu art. 59, a legitimação da posse, devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, constituiria *direito* em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. Reconhecido o instituto como um direito real, como realmente parecia ser, verificava-se que ele ampliava o rol do art. 1.225 do CC/2002. Não se olvide que a legitimação da posse já era tratada com relevo no âmbito do Direito Agrário, tendo sido criada pela Lei de Terras e regulamentada pela Lei 6.383/1976 (art. 29), havendo corrente doutrinária substancial, entre os agraristas, afirmando tratar-se de um direito real. Pois bem, com claro intuito político de *suplementação* do tratamento anterior, os dispositivos da *Lei Minha Casa, Minha Vida* que tratavam da categoria foram revogados pela Lei 13.465/2017, que procurou afastar vários dos seus institutos, substituindo a política dominial anterior por outra, especialmente pela Regularização Fundiária Urbana (REURB). A legitimação da posse passou a ser tratada de outra forma, sendo definida pelo art. 11, inciso VI, da novel legislação como o ato do poder público destinado a conferir *título*, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB,

<sup>125</sup> 10 PERGUNTAS e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705> Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>126</sup> 10 PERGUNTAS e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705> Acesso em: 10 nov. 2020.

conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse. A conversão em propriedade continua a ser efetivada por meio de usucapião administrativa, como ainda se verá neste trabalho.<sup>127</sup>

Cumpre, igualmente, mencionar que

[...] recentemente a legitimação de posse obteve destaque na Lei do Minha Casa Minha Vida, editada para, dentre outros motivos, regularizar a posse em assentamentos irregulares e facilitar a aquisição de unidades habitacionais pela população de baixa renda. Já a legitimação fundiária é instrumento novo, editado pela Lei 13.456/2017 e previsto em seu artigo 23, o qual será melhor abordado na sequência. Tais instrumentos serão melhor abordados no item a seguir, pois tem ligação direta com a demarcação urbanística prevista na lei nº 11.977/2009, bem como na recente alteração realizada pela Lei nº 13.465/2017 e também no Código Civil Brasileiro de 2002.<sup>128</sup>

O que se entende, portanto, é que a Lei nº 13.465/17, ao contrário do marco legal anterior, tem como foco facilitar a titulação, sendo assim prejudicial para as populações de menor renda, pois o direito à cidade e à terra não se esgotam na mera propriedade fundiária. Em verdade, por outro lado, a outorga da propriedade fundiária, “facilitada” pela nova lei está, portanto, mais relacionada à colocação de novas terras no mercado fundiário formal do que à promoção de cidadania.

Ou seja, o manto de proteção legal, em qualquer caso, não tutela apenas o possuidor, mas o bom possuidor, aquele que dá à coisa possuída o adequado destino socioeconômico.<sup>129</sup>

Portanto, a Regularização Fundiária Urbana desrespeita os requisitos e vedações para usucapião como modo originário de aquisição do direito real de propriedade, por meio dos institutos da legitimação da posse e da legitimação fundiária.<sup>130</sup> (art. 15, I).

<sup>127</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, v. 23, n. 3, p. 8, jul./set. 2018.

<sup>128</sup> SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

<sup>129</sup> FACCENDA, Guilherme Augusto. aplicação das teorias possessórias na legitimação fundiária e no projeto more legal IV. **Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, XV, 2019, Santa Cruz do Sul, RS. XV, Seminário, UNISC, Santa Cruz do Sul, RS. 8 novembro 2019.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov. 2020. p. 32

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Restou claro que o instrumento da legitimação fundiária urbana foi um instituto inovador, enquanto capaz de conferir a propriedade plena do imóvel a quem interessar possa. Isso, eis que sob a condição de, tão somente, estar consolidado em 22 de dezembro de 2016, que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, ou não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, conforme preveem as disposições legais.

Portanto, poderia se considerar que o instituto é benéfico às camadas de classe mais baixa da população, já que facilitaria o acesso dessa parte da população à titularidade de um imóvel. Por outro lado, como se pode ver a partir do presente estudo, não é tão rasa a constatação de que a lei seria de fato favorável à população de baixa renda, levando em consideração que o direito à moradia não se trata apenas da garantia de um local para morar, como também de um conjunto de elementos que possibilitem aos moradores dignidade e qualidade de vida.

Embora tenha, de fato, existido um crescimento desordenado das cidades nas últimas décadas e seja dever do poder público prover soluções para que o direito à moradia seja do acesso da ampla população, isso não justifica a inobservância dos preceitos constitucionais que fundamentam a garantia constitucional do direito à moradia.

Compreendeu-se, contudo, que a mera criação de institutos jurídicos, como o da legitimação fundiária, para permitir a regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileira, não é suficiente considerando esse sistema à luz da CF de 88 e de garantias fundamentais, conforme abordado no estudo.

Dessa forma, a ausência de requisitos constitucionais acerca do tema da habitação no Brasil, como o tempo mínimo de ocupação, a finalidade do uso do imóvel, a possibilidade de usucapir imóveis públicos, assim como existem para os processos de usucapião e legitimação da posse, por exemplo, podem esmorecer a validade jurídica do instrumento.

Além disso, notou-se, acerca da preocupação de juristas e interessados no assunto, o que diz respeito à especulação imobiliária e grilagem de terras. Isso, considerando que os insuficientes requisitos mínimos trazidos pela lei a colocam em um patamar de comparação a usucapião, porém, simploriamente falando,

desburocratizada, já que ausentes critérios de justiça e evidente que as facilidades oferecidas visam à distribuição de moradia e à produtividade.

No que se refere ao questionamento acerca do desfavorecimento da população de baixa renda, foi possível identificar que a aplicação da lei no âmbito da REURB-S pode ser mais maléfica do que benéfica. Isso porque, a partir do que foi aqui estudado, não basta que se conceda a titularização do imóvel para a alocação física de uma família, enquanto não se garanta que estejam presentes no núcleo urbano os requisitos mínimos previstos pelos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia.

Embora seja de amplitude considerável a questão relativa à falta de políticas habitacionais que permitiu com que, ao longo dos últimos anos, as classes menos favorecidas da sociedade pudessem ter acesso à moradia e à terra senão por meio de regularizações, entende-se que, apesar da ampla presença de assentamentos informais no Brasil, ainda há uma abordagem positiva se vista do ponto de vista do processo de desenvolvimento das grandes cidades e centros urbanos.

Nesse aspecto, considera-se o Estatuto da Cidade como um aparato inovador nesse tema, embora ele não trate da questão da usucapião nas áreas de domínio público. Verificou-se que, nesse sentido, a Medida Provisória 2.220 de 2001 supriu essa lacuna com a concessão de uso por direito real, servindo de instrumento regulamentador de ocupações de áreas públicas por meio de um contrato firmado entre o Estado e os ocupantes.

Em termos de legitimação fundiária, procurou-se questionar a respeito da constitucionalidade desse instrumento, já que a CF de 1988 omitiu-se acerca dos requisitos e elementos da sua regulamentação. Para tal, a análise dessa monografia buscou suscitar essa inconstitucionalidade por meio da apresentação de 3 (três) ADIns que visaram a derrubar a lei em sua completude, embora essas 3 (três) ações ainda estejam pendentes de julgamento.

Por meio da ADIn n.º 5.771 que trouxe à baila a interpretação do art. 23 da lei e sua criação da instituição de legitimação fundiária, ficou definida a forma originária de aquisição do direito real da propriedade concedido pelo poder público, especificamente no contexto da Reurb. Segundo esse entendimento, cabe ao ocupante a detenção de sua propriedade se estiver inserido em área pública ou área privada ou área imobiliária com destinação urbana que integre um núcleo urbano que tenha sido constituído em 22 de dezembro de 2016.

Nesse aspecto, discutiu-se acerca das exigências da CF de 1988 da existência de pressupostos temporais para que se caracterize a usucapião urbana e rural, fixadas nos arts. 183 e 191. A CF, dessa forma, fixou um marco temporal, mas foi omissa em relação ao tempo mínimo de ocupação, o que enseja o surgimento de ocupações clandestinas e ilícitas por falsificadores e grileiros.

A ADIn 5.787 foi suscitada em razão de todos os dispositivos da Lei n.º 13.465 envolvendo a legitimação fundiária serem considerados inconstitucionais por posicionarem em lado oposto aos artigos 5º, inciso XXIII, 182, § 2º, e 183, caput e § 3º, da CFB/88.

A razão dessa inconstitucionalidade é da exigência apenas o cumprimento de certos requisitos para a Reurb-S, enquanto que para as classes de alta renda, esses requisitos de cumprimento são discricionários para o Poder Público, embora não haja previsão legal nesse sentido. Isso reafirma a afronta ao princípio da igualdade, especificamente no que diz respeito à igualdade processual, ao determinar que tanto as partes quanto seus procuradores não tenham direito a um tratamento igualitário e nem as mesmas oportunidades para terem garantia de acesso aos seus direitos.

A população de baixa renda, portanto, encontra-se desamparada por esse momento de regulamentação abrangido pela lei, contribuindo para que os direitos dos menos favorecidos não seja efetivado. As classes mais pobres, nesse aspecto, não veem-se favorecidas pelo advento da Lei, mas antes encontram obstáculos trazidos por ela, uma vez que a Lei impõe aos desfavorecidos tanto do campo quanto da cidade diversas formas de os prejudicar com as diversas mudanças e revogações de procedimentos de regularização fundiária suscitados por essa nova lei. Ao desconsiderar os princípios constitucionais, está-se diante um aumento da violência, permitindo que haja um intenso retrocesso na sociedade.

A exposição da ADIn 5.883 é pontual ao atacar a falta de exposição da lei em prever a exigência de um tempo mínimo de ocupação, bem como a falta de dispositivos que tratem da vinculação da propriedade para fim de moradia, ao mesmo tempo em que a previsão do marco temporal de 22 de dezembro de 2016 para solucionar a problematização da legitimação fundiária contraria, de forma integral, a previsão constitucional.

A discussão que se procurou trazer para esse trabalho expressa pela ADIn 5.883 foi acerca da violação da Lei 13.465, em especial, da iniciativa que compete aos municípios de promover um ordenamento territorial adequado, além da violação de

seus direitos de promoção da política urbana. Restou-se, com essa discussão, o claro entendimento da tentativa de exclusão do direito social à moradia, além das violações aos direitos de igualdade. Cumpre ressaltar, também, o flagrante prejuízo ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Por ora, procurou-se tratar da função social da propriedade como um instrumento de viabilização das desigualdades sociais ocasionadas pelo desequilíbrio na distribuição das terras em áreas urbanas e rurais.

Nesse âmbito, cumpre o envolvimento do poder público na promoção de instrumentos que regulamentem a função dos imóveis, sem que, para isso, haja o desrespeito às suas funções socioambientais e de direito à moradia. No entanto, como pode ser visto, dada o número relevante de atos normativos no STF acerca desse tema, percebe-se a existência de uma grande insegurança jurídica.

Procurou-se trazer para essa discussão, também, críticas pertinentes a respeito da legitimação fundiária por se tratar de um novo instrumento de usucapião “desburocratizada”, necessitando, portanto, de mecanismos que o respaldem com critérios maiores de justiça.

Por fim, procurou-se destacar que, embora a legitimação fundiária possua o poder de ser um ato discricionário do poder público, é notável a inconstitucionalidade nos atos que ensejam tentativas de burlar a vedação da usucapião dos bens públicos, mantendo as mesmas características da usucapião, tais como o afastamento temporal e as demais exigências de detenção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

10 PERGUNTAS e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705> Acesso em: 10 nov. 2020.

ABELHA, André. **Lei 13.465/2017 (Parte VI):** desmistificando a REURB. Migalhas, 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/264717/lei-13465-17-parte-vi-desmistificando-a-reurb> Acesso em: 10 nov. 2020.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017.** Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo. São Paulo: 2018.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017.** Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo. São Paulo: 2018.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

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 10 nov. 2020.

BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 996/20.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Diário Oficial da União, 17 set. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de junho de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm) Acesso em: 10 nov. 2002.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn nº 5.771.** Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 10 nov..2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.787**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 10 nov..2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 5.883**. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça, n. 213, 30 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 nov..2020.

CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da legitimação fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v. 4, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330979665\\_O\\_emprego\\_da\\_legitimacao\\_fundiaria\\_sobre\\_as\\_areas\\_de\\_titularidade\\_privada\\_um\\_exame\\_acerca\\_da\\_proporcionalidade\\_do\\_artigo\\_23\\_da\\_Lei\\_1346517](https://www.researchgate.net/publication/330979665_O_emprego_da_legitimacao_fundiaria_sobre_as_areas_de_titularidade_privada_um_exame_acerca_da_proporcionalidade_do_artigo_23_da_Lei_1346517) Acesso em: 10 nov. 2020.

CARMONA, Paulo. **Processo de regularização fundiária fica mais simples com nova lei**. (27min58s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gadsb-EnZJQ&t=1080s> Acesso em: 10 nov. 2020.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.53.

DIDIER JR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista jurídica: doutrina, legislação, jurisprudência**, v. 56, n. 373, p. 27-38, nov., 2008.

FACCENDA, Guilherme Augusto. aplicação das teorias possessórias na legitimação fundiária e no projeto more legal IV. **Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, XV, 2019, Santa Cruz do Sul, RS. XV, Seminário, UNISC, Santa Cruz do Sul, RS. 8 novembro 2019.

FERNANDES, Edésio et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. **A problemática da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados**. 2016. (15m07s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wwa1tY9eFQ> Acesso em: 10 jun. 2020.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES, Camila; MORAES, Isabela. A propriedade atenderá a sua função social. **Artigo Quinto**, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/> Acesso em: 07 jul. 2020.

GOMES, Camila; MORAES, Isabela. **A propriedade atenderá a sua função social**. Artigo Quinto, 15/10/2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em 07/07/2020.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a17v2366.pdf> Acesso em: 10 nov. 2020.

JUNIOR, Luiz Antonio Scavone. **Direito imobiliário**. São Paulo: Grupo Gen Forense, 2016.

KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Bens públicos e legitimação fundiária: um problema da Lei 13.465/2017. **Migalhas**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/registralhas/290978/bens-publicos-e-legitimacao-fundiaria--um-problema-da-lei-13-465-2017> Acesso em: 11 nov. 2020.

LOUREIRO, Antonio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n.º 13.465/2017. **Âmbito Jurídico**, 19 set. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017> Acesso em: 10 nov. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48. São Paulo, 2003.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956. Tomo XV.

MP CRIA programa Casa Verde Amarela no lugar do Minha Casa, Minha Vida. **Agência Senado**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/26/mp-cria-programa-casa-verde-amarela-no-lugar-do-minha-casa-minha-vida> Acesso em: 10 nov. 2020.

OS 10 PONTOS mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana. **CAU**, Minas Gerais, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em: 10 nov. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária: a regularização fundiária rural e urbana Reurb-S, Reurb-E e Reurb-I. **Registro de Imóveis da 1ª Zona**, 2017. Disponível em: [http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

PINTO, Vitor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. **LinkedIn**, 02 jun. 2017. Disponível em:

<https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card> Acesso em: 11 maio 2020.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**, Brasília, n.12. p. 199-210, 2006. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps\\_n.12\\_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf) Acesso em: 10 nov. 2020.

ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária: uma polêmica inovação. **Nelson Rosenvald**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o#:~:text=A%20%C3%BAnica%20coincid%C3%AAncia%20formal%20com,com%20legitima%C3%A7%C3%A3o%20de%20posse%20ou> Acesso em: 11 nov. 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 672.

SANTIN, Rigo Janaína; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang. (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.  
SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2010.

SILVA, Nildecir Prereira da. REURB: avanço ou retrocesso no direito imobiliário? **JUS**, set. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75638/reurb-avanco-ou-retrocesso-no-direito-imobiliario> Acesso em: 10 nov. 2019.

SILVA, Nildecir Prereira da. REURB: avanço ou retrocesso no direito imobiliário? **JUS**, set. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75638/reurb-avanco-ou-retrocesso-no-direito-imobiliario> Acesso em: 10 nov. 2019.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Regularização Fundiária no governo Temer: notas sobre a lei n.º 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, maio/ago., 2017.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, v. 23, n. 3, p. 8, jul./set. 2018.