

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

FACULDADE DE DIREITO

Thierry Reusch Cunha

A LEI 13.465/2017 E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO
INSTITUTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Passo Fundo

2020

Thierry Reusch Cunha

A LEI 13.465/2017 E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO
INSTITUTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob orientação do Professor Dr. Giovani da Silva Corralo.

Passo Fundo

2020

À minha família e
Ao meu amor...

Agradeço a Deus, seja Ele quem for.
Àqueles que não estão mais em vida, mas que
sempre estarão vivos em minhas memórias, por
nunca terem deixado de acreditar em mim.
Aos meus pais, Arteman e Eliana, por sempre
estarem dispostos a me proporcionar conhecimento,
e ao meu irmão, Stefano, por dividir inúmeros cafés
e momentos de alegria.
À Isabella, pelo fundamental apoio e incentivo para
que eu pudesse redigir este trabalho, e por ser, todos
os dias, unicamente ela.
Ao meu orientador, Professor Dr. Giovanni da Silva
Corralo, pela atenção, disponibilidade e rigor
necessário à conclusão deste trabalho, bem como por
todo o conhecimento transmitido.
Ao meu amigo Alessandro, vulgo “aletoneli”, e a
todos que, de alguma forma, apoiaram e
contribuíram para a realização deste trabalho.

“O primeiro homem que, havendo cercado um pedaço de terra, disse ‘isso é meu’, e encontrou pessoas tolas o suficiente para acreditarem nas suas palavras, este homem foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassinios, de quantos horrores e misérias não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando os marcos, ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: ‘Livrem-se de escutar esse impostor; pois estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!’.”

Jean-Jacques Rosseau (1712-1778)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o instituto da legitimação fundiária introduzido pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Ocorre que, diante da possível violação de algumas prerrogativas constitucionais, como o direito à propriedade, a função social da propriedade, a vedação de aquisição de imóveis públicos por usucapião, entre outros, alvo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5771, 5787 e 5883, surge a indagação acerca da constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária criado pela Lei nº 13.465/2017. Para tanto, após a contextualização do panorama fundiário urbano brasileiro e de breve exposição de alguns institutos destinados a atenuar o problema, explora-se no presente trabalho, as principais novidades da Lei nº 13.465/2017, em especial no que concerne aos novos institutos, sendo que, por fim, examina-se o conteúdo das referidas ADIs, de modo que a análise perpassa pelos principais problemas de constitucionalidade da lei e encerra demonstrando que o instituto da legitimação fundiária afronta inúmeros preceitos fundamentais da Carta Magna, ou seja, é inconstitucional.

Palavras-chave: Regularização. Legitimação fundiária. Inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2 A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E SEU ORDENAMENTO JURÍDICO..... | 8 |
| 2.1 O problema da estrutura fundiária brasileira..... | 8 |
| 2.2 Instrumentos jurídicos aplicáveis aos litígios fundiários..... | 13 |
| 3 A LEI 13.465/2017 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA..... | 21 |
| 3.1 Breves considerações acerca da lei..... | 21 |
| 3.2 Alterações nos institutos já existentes e os novos institutos..... | 28 |
| 4 AS ADIS Nº 5.771, 5.787 E 5.883 E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO INSTITUTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA..... | 39 |
| 4.1 Fundamentação das ADIs nº 5771, 5787 e 5883..... | 39 |
| 4.2 A (in)constitucionalidade da legitimação fundiária..... | 47 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 55 |
| REFERÊNCIAS..... | 57 |

1. INTRODUÇÃO

O trabalho de conclusão de curso que ora se apresenta visa expor a nova lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017), apontando suas particularidades e possuindo como foco principal abordar o debate de constitucionalidade acerca do novo instituto criado, denominado de legitimação fundiária.

Sabe-se que o crescimento desordenado das cidades fez surgir a proliferação de favelas e bairros sem qualquer infraestrutura, muito em virtude da concentração da renda e da ineficácia estatal nesse meio, pontos que colocam em questão a capacidade do Estado de atender demandas sociais para proporcionar o direito digno de moradia.

Logo, a justificativa do presente estudo encontra-se na problemática de efetivação do direito social à moradia no cenário urbano brasileiro, de modo que se questiona algumas novidades propostas pela Lei nº 13.465/2017 a fim de averiguar se estas, de fato, podem corroborar com a concretização do referido direito ou se são inconstitucionais por irem de encontro a outros preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

Diante disso, o tema é desenvolvido no decorrer de três capítulos. O primeiro capítulo discorrerá acerca da ausência de atenção ao direito à moradia e evidenciará que apesar de inúmeras leis e determinados “marcos” no que tange à regularização fundiária, poucos foram os avanços através do tempo. Busca-se, nesse capítulo, expor o problema estrutural brasileiro, bem como demonstrar alguns institutos destinados a solucioná-lo.

O segundo capítulo analisará o texto da Lei nº 13.465/2017 no intuito de expor as inovações que trouxeram maior impacto ao ordenamento jurídico brasileiro no tocante ao panorama urbano, sendo realizados alguns comparativos com a Lei nº 11.977/2009. Em sequência, serão analisadas as alterações da Lei nº 13.465/2017 nos institutos que já existiam e os novos institutos criados pela recente legislação.

No terceiro e último capítulo, após a contextualização trazida pelos dois capítulos iniciais, verificar-se-á os argumentos trazidos pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5771, 5787 e 5883 em face da Lei nº 13.465/2017, com análise acerca dos pontos de maior questionamento e, ao final, realizar-se-á uma abordagem exclusiva do instituto da legitimação fundiária, em que o presente estudo se posicionará acerca da inconstitucionalidade, ou não, deste distinto instrumento de regularização.

2. A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E SEU ORDENAMENTO JURÍDICO

Este primeiro capítulo visa explicitar o problema fundiário urbano brasileiro e as soluções jurídicas existentes para a resolução dos consequentes litígios. Para isso, o intuito inicial será esclarecer o problema estrutural da má distribuição de terras no Brasil, partindo de um breve relato histórico de legislações pontuais ao tema até a exposição da realidade atual, sendo que, em sequência, analisar-se-á brevemente os instrumentos jurídicos que visam resolver ou reduzir as consequências dos conflitos fundiários.

2.1 O problema da estrutura fundiária brasileira

Inicialmente, vale ressaltar que estrutura fundiária se refere à forma como ocorre a divisão das propriedades e o acesso às terras em um país, sendo que a péssima distribuição pode resultar em inúmeros conflitos sociais, bem como, em outras consequências que acabam por criar situações de discriminação (STÉDILE, 2013, p. 66).

À vista disso, observa-se que os conflitos fundiários no Brasil decorrem da má distribuição há séculos, muito porque as raízes do problema advêm da construção histórica da formação da propriedade, o que se origina da dinâmica de funcionamento do período colonial e das leis vigentes nessa época, as quais introduziram as disparidades na distribuição de terras e, por consequência, na sua concepção mercadológica (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009, p. 64).

Ainda, para corroborar com a explicação, deve-se considerar que o processo de formação da cidade brasileira no período colonial foi totalmente desorganizado, visto que a ausência de aparelhamento associado à certa liberalidade de disposição dos territórios importou na criação de locais distanciados sem qualquer acesso à urbanização (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 3).

Nesse cenário, partindo de uma visão mais abrangente, nota-se que, ao contrário das colônias portuguesas, os territórios de domínio espanhol seguiram padrões retilíneos e se importavam em conformar a paisagem natural (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 3).

Desse modo, compreende-se do período de dominação portuguesa que a estrutura fundiária herdada do regime das capitânicas e sesmarias se manteve ao longo dos tempos, o que, por sua vez, estimulou o aumento da concentração das terras para poucos proprietários (STÉDILE, 2013, p. 67).

No período imperial, poucas foram as alterações na estrutura fundiária, sendo a principal proveniente da Lei de Terras¹, que tinha por objetivo preencher o vácuo legislativo acerca dos problemas fundiários. Tal lei previa a delimitação da propriedade no Brasil e a forma de concessão de novas propriedades a partir dessa data, bem como a legitimação das sesmarias concedidas que não houvesse caído em comisso, a legitimação de outras posses – principalmente no período compreendido entre 1822 e 1850 – e a demarcação das terras devolutas (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009, p. 66).

No entanto, as soluções do Império não surtiram efeitos e, apesar do advento da República, o problema fundiário continuou inclusive com a regulação do acesso à propriedade privada pelo Código Civil de 1916². A resistência política dos poderes locais em relação à tentativa estatal de demarcação e da criminalização do acesso à terra pela ocupação, contribuía com a ocupação irregular do solo, tornando frequentes os despejos em áreas de interesse econômico sem qualquer remanejamento das pessoas que ali estavam (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 5-6).

Posteriormente, na década de 1930, considerada marco da urbanização, deu-se início a uma política social de habitação que resultou no financiamento estatal que empreendeu a criação de parques destinados à transferência dos favelados e a construção de moradias, sendo a maior parte dessas destinadas a aluguel, o que, evidentemente, poucas mudanças produziram (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 7-8).

Ainda, no decorrer da década de 1940, houve outras intervenções estatais sem êxito na transformação da estrutura brasileira, quais sejam, o congelamento dos aluguéis³ que desestimulou as ofertas de moradia, bem como a Fundação da Casa Popular⁴ que à época financiou um número ínfimo de moradias (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 8).

Com o decorrer histórico, poucas foram as alterações, justificando as pressões populares do governo de João Goulart, o que o levou a propor reformas de base no intuito de melhorar as condições da população de baixa renda. Contudo, como é notório, as ideias propostas surtiram efeitos negativos e contribuíram na instauração do período ditatorial (FENDT, 2004, p. 3).

Devido ao apoio civil, em 1964 ocorre o golpe militar e é estabelecida a ditadura no país. Sendo que, segundo a urbanista Ermínia Maricato, a importância da questão habitacional nesse período se evidencia pela carta de Sandra Cavalcanti ao General Castello Branco:

¹ BRASIL, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.

² BRASIL, Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916.

³ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.598 de 20 de agosto de 1942.

⁴ BRASIL, Decreto-Lei nº 9.777 de 6 de setembro de 1946.

Uma carta da futura presidente do Banco Nacional da Habitação, Sandra Cavalcanti, enviada ao primeiro presidente do regime militar, general Castello Branco em 1964, revela claramente a intenção da política habitacional: “Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (1997, p. 49)⁵.

Do exposto, verifica-se que a reação do governo foi imediata, sendo que em agosto de 1964 foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH)⁶. Este último, e de grande importância, tratava-se de um banco público destinado a efetivar políticas habitacionais, através de financiamento e de empreendimentos imobiliários que facilitassem o acesso da população carente à moradia, porém, não operava diretamente com o público, mas por intermédio de bancos privados ou públicos e de agentes promotores, tais como as companhias habitacionais (COHAB e DEMHAB⁷). Desse modo, o beneficiário firmava um contrato de financiamento, no qual se comprometia a pagar o imóvel, podendo utilizar dos recursos provindos de sua caderneta de poupança e do FGTS⁸ (ROSADO, 2018, p. 35).

A divisão entre ser ou não ser proprietário sempre foi marcante na sociedade brasileira, tanto que constitui até hoje um elemento destacado de discriminação social. Dessa maneira, o ideal da casa própria foi difundido pelo BNH e pelo SFH durante toda sua atuação de 1964 a 1986. Durante essa época, embora tenha ocorrido uma profunda transformação na estrutura urbana brasileira, nenhuma outra forma de formação da moradia que rompesse com o sistema do passado fez parte das propostas de governo (MARICATO, 1997, p. 50).

Apesar disso, no ano de 1976, ocorreram rumores de um anteprojeto nos moldes do que hoje conhecemos como Estatuto da Cidade⁹. Quando a imprensa descobriu, noticiou de forma alarmante enfatizando que o governo pretendia “socializar o solo urbano”. Acredita-se que a reação da imprensa foi nesse sentido em razão de os empresários desse ramo também possuírem rendas advindas do solo urbano (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 12).

⁵ Segundo Maricato (1997, p. 49-50) a expressão “revolução” se refere a tomada de poder pelos militares.

⁶ BRASIL, Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

⁷ COHAB – Companhia de Habitação Popular. DEMHAB – Departamento de Habitação Popular.

⁸ FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

⁹ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Posteriormente, alguns temas previstos neste Estatuto serão aprofundados.

Portanto, considerando a resistência dos grupos sociais mais poderosos, foi difícil mudar a forma de atuação do BNH, o que, por consequência, levou a sua extinção¹⁰ em 1986, deixando como herança uma dívida espetacular para o Tesouro Nacional. Em razão disso, por um bom tempo não houve outra política habitacional que atendesse a demanda brasileira (MARICATO, 1997, p. 50).

Percebe-se que até esse período, no que tange à estrutura fundiária urbana, a política pública sempre se atentou a retirar as pessoas dos locais de ocupação ilegal para transferi-las a outro espaço. Assim, evitando regularizar as terras ocupadas, o que só fomentava a desigualdade.

Subsequentemente, tendo em vista o retorno da democracia, o Brasil adentrava em nova era ao final da década de 1980. Como resultado, observando o crescente problema fundiário, a Constituição Federal de 1988¹¹ inovou e trouxe um capítulo destinado à política urbana.

Contudo, apesar de a nova Carta Magna apresentar previsões acerca da política urbana, na década de 1990¹² evidenciou-se a fundamental necessidade de normatizar o disposto nos artigos 182 e 183¹³, que previam a necessidade de lei específica.

¹⁰ Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH.

¹¹ O direito à moradia, tema desta pesquisa, foi colocado no rol dos direitos sociais da Constituição Federal (artigo 6º) apenas com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

¹² Nos anos 90, verifica-se que as áreas metropolitanas brasileiras refletiram mais nitidamente a segregação espacial, seja com a produção e apropriação desigual do espaço urbano, a ampliação dos excluídos com crescimento da população de rua e do comércio informal, bem como a setorialidade dos investimentos estatais nas áreas valorizadas pelo mercado imobiliário (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 10).

¹³ 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.

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.

Tal normatização só viria a ocorrer em 2001 com a Lei nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, que inaugurou uma nova fase na abordagem do direito à moradia, criando institutos jurídicos com o intuito de efetivar o princípio da função social da propriedade e de regular a estrutura fundiária urbana (ROZAS, 2016, p. 20).

Ainda, para contribuir com o ideal do Estatuto, editou-se a Medida Provisória nº 2.220 em 2001, a qual criou o instituto da Concessão Especial para Fins de Moradia, bem como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Tal medida provisória ainda está em vigor, visto que não foi votada pelo Congresso Nacional (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 67).

Do exposto, destaca-se que com o advento do Estatuto da Cidade surgiram inúmeras expectativas para que alternativas e melhores soluções aparecessem para incluir a parcela deslocada da população no cerne da agenda governamental. Além do mais, para corroborar com o ideal proposto pelo Estatuto das Cidades, criou-se o Ministério das Cidades, em 2003 (FAUSTINO; PRONI, 2016, p. 210).

Entretanto, viu-se que os problemas eram muito maiores, pois a predominância de interesses particulares no Estado demonstrou a perda de eficácia das políticas públicas, não contribuindo, dessa maneira, para um melhor acesso dos cidadãos deslocados ao direito à cidade (FAUSTINO; PRONI, 2016, p. 210-211).

Diante disso, a Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, buscou ser mais um mecanismo normativo para amenizar o problema social da moradia e a questão das ocupações irregulares urbanas. Pertinente é a explicação de Mota, Torres e Moura acerca desta legislação:

[...] o regime de regularização fundiária instituído pela Lei Federal nº 11.977 de 2009 tentou ultrapassar ou ao menos minimizar tais entraves de distintas ordens – requisitos demasiadamente específicos da disciplina jurídica geral de parcelamento do solo urbano que não se adéquam as referidas áreas, a especulação imobiliária na construção e venda de empreendimentos que impede o acesso a moradia pelas camadas populares, as influências e pressões nas áreas economicamente viáveis ou pelo oferecimento de equipamentos públicos, os limites financeiros do ente municipal para a construção de moradias popular, dentre outros – permitindo a regularização de uma situação fática consolidada de habitação e garantindo a concretização ao direito à moradia urbana (2018, p. 16).

Com a referida legislação, em 2009 tem início o programa governamental de construção de moradias populares denominado de “Minha Casa, Minha Vida”, o qual desde sua criação teve como referência a política habitacional do período do regime militar. Apesar de tal programa ainda estar ativo e já ter construído inúmeras moradias, alguns problemas

persistiram como, por exemplo, a péssima localização dos conjuntos habitacionais e o aumento do preço da terra e dos imóveis (MARICATO, 2011, p. 68-69).

Recentemente, em 2017, foi promulgada a Lei nº 13.465, a qual é objeto desta pesquisa e estabeleceu inovações no âmbito da regularização fundiária. A nova lei revogou quase por completo o regime anterior (Lei nº 11.977/09) e instituiu um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais com foco na incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 17).

Em análise inicial, constata-se que a Lei nº 13.465/2017 não busca ser a solução para todos os problemas da propriedade informal nem dar o acesso a qualquer propriedade, mas auxiliar na concretização do direito à moradia a quem de fato necessita (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 19).

Assim, de todo o contexto histórico exposto, verifica-se que foram inúmeras as intervenções estatais que buscaram regularizar a questão da moradia. Contudo, pelo que se observa, a falta de planejamento associada a interesses particulares muitas vezes impediu a melhor execução dos projetos propostos.

Ademais, ao longo das décadas surgiram inúmeros institutos, os quais visavam estabelecer certa legalidade às edificações irregulares existentes. Para tanto, em sequência serão abordados os principais institutos de regularização.

2.2 Instrumentos jurídicos aplicáveis aos litígios fundiários

Em primeira análise, cabe evidenciar os principais instrumentos jurídicos existentes antes da Lei nº 13.465/2017 (Reurb¹⁴), bem como introduzir como ocorre a aplicação destes, com ressalvas em razão das alterações realizadas pela Reurb, as quais serão abordadas no próximo capítulo.

Ao abordar os institutos, é preciso frisar que não importa como se dá o acesso à moradia (aquisição da propriedade, locação, ocupação, etc.), mas sim, que independente da espécie de moradia, imediatamente se provoca a atração de todo o arcabouço normativo vigente. Se legítima ou não, cada caso concreto terá uma resposta (ABREU, 2011, p. 397).

¹⁴ REURB – Regularização Fundiária Urbana. Tal abreviatura surgiu na Lei nº 13.465/17.

Cumpre salientar que para discorrer acerca dos principais instrumentos jurídicos existentes deve-se partir das previsões do Estatuto da Cidade, o qual nos remete a um rol (não taxativo) de possibilidades de regularização da posse e efetivação do direito à moradia¹⁵.

Do rol citado compete abordar alguns institutos em específico, salvaguardando que não compete a este trabalho adentrar no mérito dos institutos citados, mas apenas evidenciar a importância e o modo de aplicação. Isso posto, é imprescindível iniciar discorrendo acerca da desapropriação, visto que esta se impõe por ser capaz de retirar a propriedade de alguém com base em requisitos fixados por lei.

Sobre a desapropriação, José dos Santos Carvalho Filho disserta que esta só pode ser analisada à luz da concepção de propriedade, a qual varia constantemente e está sob a égide do regime liberal. Ressalta que a desapropriação é uma forma drástica de intervenção estatal, pois conduz um patrimônio privado para o Estado (2013, p. 133).

Considerando tamanho poder de coerção, tal instituto tem requisitos fortes para evitar qualquer aplicação baseada em interesse particular. O grande fundamento da desapropriação consiste no predomínio do interesse público sobre o interesse privado quando se afiguram incompatíveis. Desse modo, não basta um governante ter a vontade de desapropriar, ele deve evidenciar qual o interesse público que serve como justificativa para a desapropriação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 133).

¹⁵ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
- u) legitimação de posse.

A desapropriação, em sentido amplo, possui diversas fontes normativas e modalidades. Contudo, à política urbana interessa a desapropriação urbanística prevista no artigo 182, §4º, inciso III, da Constituição Federal.

Desse modo, visando dar efetividade ao disposto na Constituição, o Estatuto da Cidade estabeleceu a desapropriação com pagamento em títulos. Tal instrumento disciplina que, decorrido cinco anos de cobrança do IPTU¹⁶ progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Logo, o proprietário que não agir de acordo com as exigências legais estabelecidas pelo Estatuto estará sujeito à desapropriação (FIORILLO; FERREIRA, 2014, p. 148-149).

Como o foco é instigar o proprietário de um imóvel a cumprir suas obrigações urbanísticas, na prática ocorre do seguinte modo:

[...] a Constituição empregou, no art. 182, §4º, a expressão “sob pena, sucessivamente, de”, somente poderá considerar-se legítima a desapropriação sancionatória quando inócua e ineficazes as medidas administrativas já adotadas em relação ao proprietário. O outro pressuposto tem relação com a própria finalidade do instituto. Para que se legitime o processo expropriatório é necessário que o imóvel, mesmo após as medidas anteriores, permaneça em situação contrária à prevista no plano diretor. A ressalva tem aplicação prática: pode ocorrer que o proprietário não tenha cumprido a obrigação urbanística e o Município não providencie de imediato a desapropriação. Se o proprietário, após as medidas, mas antes da desapropriação, tomar a iniciativa para o cumprimento efetivo da obrigação, não mais haverá ensejo ao processo expropriatório; na verdade, a ordem urbanística, para ser preservada, dispensará a transferência da propriedade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 137).

Evidenciada, de forma resumida, a importância da desapropriação, outro instituto que merece explanação é a concessão de direito real de uso. Este se mostra pertinente recurso de utilização pelo Poder Público e, apesar da previsão no Estatuto da Cidade, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 271/1967 com alterações realizadas pela Lei nº 11.481/2007.

Em síntese, trata-se de uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, firmado por órgão ou entidade da Administração Pública, cujo objetivo é o uso privativo de um bem público. Possui natureza jurídica obrigacional, podendo ser oneroso ou gratuito e deve ser precedido de licitação, excluídas as hipóteses legais que admitem contratação direta (LUFT, 2017).

Semelhante ao instituto acima citado, porém distinto, a concessão de uso especial para fins de moradia se diferencia pelo fato de assegurar ao concessionário o uso de determinado

¹⁶ IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

bem com a finalidade específica de moradia, seja a sua ou a de sua família (CARVALHO FILHO, 2013, p. 471).

De início, tal instituto era previsto nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, contudo tais dispositivos foram vetados pelo Presidente da República¹⁷. Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.220/2001 disciplinou o instituto de forma autônoma apontando seu objetivo urbanístico e estabelecendo limites (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 115).

Inicialmente, a referida Medida Provisória, em seu artigo 1º, estabeleceu que somente poderiam ser contempladas com a concessão de uso especial para fins habitacionais as pessoas que tiverem ocupado determinado território até 30 de junho de 2001, contudo, em razão da Lei nº 13.465/2017, a data passou a ser 22 de dezembro de 2016. Além disso, fixou as dimensões do terreno (250m²) e colocou o critério de a posse ser por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição (FIORILLO; FERREIRA, 2014, p. 159).

Ainda, pode ocorrer a concessão de forma coletiva, conforme artigo 2º da mesma Medida Provisória¹⁸. Ocorrerá a concessão, nesses termos, toda vez que não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

A concessão de uso especial para fins de moradia incide sobre ocupações de moradores em áreas públicas, não sendo passível a aquisição por usucapião. Por conseguinte, não se aplica à posse em áreas privadas (MATTOS, 2006, p. 91).

Ambas as concessões por serem semelhantes passaram a ser consideradas direitos reais no âmbito administrativo, possuindo a seu dispor todos os mecanismos legais inerentes a um

¹⁷ Segundo Michelle Cordeiro Rodrigues (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 117-118), o veto ocorreu por existirem “imprecisões” no texto original. Tais imprecisões deixariam muito abrangente as possibilidades de concessão, podendo causar uma grande redução ao patrimônio público e conseqüente prejuízo à coletividade. Ademais, no texto do Estatuto não havia data limite para a concessão, o que poderia ocasionar grandes número de demandas no Poder Judiciário, congestionando-o. Para a autora, as razões do veto são questionáveis.

¹⁸ A Lei nº 13.465 realizou alterações no artigo citado, o que será visto no próximo capítulo.

direito real, razão pela qual foram inseridas no rol taxativo do artigo 1.225¹⁹ do Código Civil²⁰ (CARVALHO FILHO, 2013, p. 484-485).

Prosseguindo com a exposição dos principais instrumentos jurídicos aplicáveis aos litígios fundiários, outro que merece destaque é a usucapião especial de imóvel urbano. Esse é prescrito no artigo 183, *caput*, da Constituição Federal e regulado pelo Estatuto da Cidade nos artigos 9 a 14.

Com caráter notadamente social, a usucapião especial pode ser concedida a quem:

[...] 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.²¹

O aludido instituto visa assegurar o domínio de áreas urbanas por parte das pessoas que habitam estabelecimentos irregulares, bem como transformar os chamados “bairros espontâneos” em realidade jurídica, integrando-os à cidade. Ressaltando que se aplica somente em imóveis privados, visto que é constitucionalmente vedada a aquisição por usucapião de imóvel público²² (FIORILLO; FERREIRA, 2014, p. 152-154).

Destaca-se, nesse instrumento, a possibilidade de usucapião especial coletivo, estabelecido no artigo 10 do Estatuto da Cidade. Salienta-se que, embora a lei crie condomínio especial indivisível, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor (artigo 10, parágrafo 3º), todavia, pode existir acordo entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas (FIORILLO; FERREIRA, 2014, p. 157).

A usucapião coletiva tem como fundamento a justiça social, espelhada pela aquisição do domínio, por possuidores de terrenos urbanos, em razão do decurso de certo tempo. Por

¹⁹ Art. 1.225. São direitos reais:

- I - a propriedade;
- II - a superfície;
- III - as servidões;
- IV - o usufruto;
- V - o uso;
- VI - a habitação;
- VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
- VIII - o penhor;
- IX - a hipoteca;
- X - a anticrese.
- XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XII - a concessão de direito real de uso; e
- XIII - a laje.

²⁰ BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

²¹ O referido está previsto no artigo 183, *caput*, da Constituição Federal e no artigo 9º do Estatuto da Cidade.

²² Artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

isso, essa previsão legal condiz com as estratégias e diretrizes da política urbana, como consta do artigo 2º, inciso XIV²³, do Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 171).

Dos institutos até então expostos, merecem destaque a concessão especial para fins de moradia e a usucapião especial. O primeiro tem destinação específica aos terrenos públicos, que por inúmeras vezes são invadidos por famílias que almejam apenas um local para morar e, diante da impossibilidade de alienação de bens públicos, o instrumento propõe inclusão às pessoas de baixa renda que ali estão em situação de vulnerabilidade.

O segundo, por sua vez, trata-se de uma exceção às regras urbanas impostas pelo plano diretor municipal, que, evidentemente, varia a cada município, apresentando-se como uma maneira de inserção social, tal qual a usucapião especial.

Todavia, ambos possuem requisitos gerais iguais²⁴ e diferenciam-se na questão da aplicação do instrumento, pois, proibida a alienação de imóveis públicos, optou o legislador por criar o regime da concessão de uso especial, que não retrata qualquer alienação de bem público, mas confere ao titular da posse um direito de caráter permanente de usar o imóvel como sua moradia ou de sua família. Tratando-se de verdadeiro direito real (CARVALHO FILHO, 2013, p. 191).

Seguindo a linha dos institutos que também são direitos reais, a superfície é o mecanismo real pelo qual o proprietário concede a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, gratuita ou onerosamente, o direito de construir ou plantar em seu terreno. Seu gozo ou fruição recai sempre sobre bens imóveis, mediante escritura pública, devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Essa é a ideia constante no art. 1.369 do Código Civil (TARTUCE, 2019, p. 451).

Na atual conjuntura, a superfície surgiu para substituir a enfiteuse, banida pela nova codificação de 2002 nos termos do art. 2.038 do Código Civil. De todo modo, até o presente momento, passados mais de dez anos da vigência do Código Civil, a superfície não teve a concreção que se esperava, nem para os fins de regularização de áreas favelizadas, como muitos defendiam e esperavam (TARTUCE, 2019, p. 451).

Para encerrar a breve exposição do instrumento, é preciso definir se o Código Civil de 2002, ao tratar do instituto, revogou ou não as regras constantes do Estatuto da Cidade.

²³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

²⁴ Vide artigo 183, *caput*, da Constituição Federal, artigo 9º do Estatuto da Cidade e artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001.

Segundo a corrente seguida por Flávio Tartuce, a resposta é negativa, estando mantidos os dois institutos nas leis separadas, de acordo com suas delimitações (2019, p. 454).

Por sua vez, Carlos Roberto Gonçalves, compreende que a previsão do Estatuto da Cidade foi derogada, aduzindo que:

Não se aplica à hipótese, com efeito, o princípio da especialidade, segundo o qual *lex specialis derogat legi generali* quando disciplinar, de forma diversa, o mesmo assunto. Ocorre a revogação tácita quando a lei nova, de caráter amplo e geral, passa a regular inteiramente a matéria versada na lei anterior, vindo a lei revogadora, neste caso, substituir inteiramente a antiga. Desse modo, se toda uma matéria é submetida a nova regulamentação, desaparece inteiramente a lei anterior que tratava do mesmo assunto (2019, p. 453).

Das posições citadas, este trabalho está de acordo com a não revogação do disciplinado pelo Estatuto. Carvalho Filho explica porque não ocorreu a revogação:

[...] interessante observar, entretanto, que a disciplina estatuída no novo Código Civil não coincide integralmente com a estabelecida no Estatuto da Cidade, como teremos a oportunidade de ressaltar. A questão deslinda-se pelo direito intertemporal. As normas fixadas no Estatuto são especiais, já que disciplinam o direito de superfície de imóvel urbano, verdadeiro instrumento de política urbana, situado em diploma de perfil claramente urbanístico. O novo Código Civil, a seu turno, disporá normas gerais sobre o referido direito, podendo incidir sobre quaisquer imóveis que não se caracterizem como urbanos; é o caso, por exemplo, de áreas rurais. Assim, não incidirá o princípio da *lex nova derogat priori*, pois que a lei nova não regulará inteiramente a matéria de que tratava a lei precedente – no caso o Estatuto – hipótese que seria notoriamente de revogação, conforme deixa claro o art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O caso aqui é de edição de disposições gerais estabelecidas a par de disposições especiais, hipótese em que não sucede revogação (art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Em suma, subsistirão paralelamente ambas as disciplinas (2014, p. 196).

Findando a exposição dos principais instrumentos, a Lei nº 11.977/2009 incluiu dois institutos ao rol do artigo 4º, inciso V, do Estatuto, são eles: demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse. Os referidos mecanismos estão interligados por seus objetivos de interesse social.

A demarcação urbanística, segundo artigo 47, inciso III, do referido diploma²⁵, constituía-se em procedimento administrativo pelo qual o Poder Público demarca imóvel público ou privado, estabelecendo seus limites, área, localização e confrontantes, a fim de identificar os moradores e definir a natureza e o tempo das respectivas posses.

²⁵ A Lei nº 13.465/2017 revogou o artigo citado.

De outra banda, para Carvalho Filho “a legitimação de posse consiste na prática de ato administrativo cuja finalidade é a de conferir título de reconhecimento de posse em imóvel objeto de demarcação urbanística” (2013, p. 91).

Ademais, alguns institutos terão destaque no próximo capítulo, dado que ocorreram alterações provenientes da Lei nº 13.465/2017, como é o caso dos dois institutos acima citados, que ganharam maior destaque na nova norma, visto que ela revogou os dispositivos da Lei nº 11.977/2009, a qual os tinha estabelecido primeiramente.

Nesse ínterim, após breve análise dos institutos acima, convém salientar que esses foram escolhidos por possuírem maior relação com a efetivação do direito à moradia e por já estarem consolidados perante à doutrina.

De todo o exposto, percebe-se que apesar de o Brasil possuir uma considerável legislação acerca das questões fundiárias, e mesmo com os avanços obtidos, verifica-se que os institutos presentes não têm apresentado eficácia, pois muitas são as dificuldades que se impõem devido a grandes problemas no espaço brasileiro e a ausência de políticas públicas habitacionais (ROSADO, 2018, p. 53).

Visto isso, é conveniente iniciar a análise da nova lei de regularização fundiária, a qual busca trazer outros instrumentos de regularização fundiária, bem como inovações que merecem destaque.

3. A LEI 13.465/2017 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei nº 13.465/2017 originou da Medida Provisória nº 759, de dezembro de 2016, e tem como finalidade a regularização fundiária, rural ou urbana. Neste estudo, cabe salientar que interessa as alterações no panorama urbano, visto que o instituto da legitimação fundiária, tema central da presente pesquisa, enseja mudanças no cenário urbano.

Para alguns autores, como Alberto Gentil de Almeida Pedroso, a Lei nº 13.465/2017 é fruto do descaso estatal com o uso da terra pelo seu povo. Acredita-se que a multiplicação de assentamentos informais e ocupações irregulares, em detrimento do ordenamento jurídico, foi facilitada pela ausência de fiscalização e a não observância dos dispositivos legais estabelecidos pelo legislador (2018, p. 39).

Por sua vez, o autor Flávio Tartuce comenta que a Lei nº 13.465/2017 trouxe grandes impactos aos institutos reais, relatando que a norma visa, mais uma vez, tentar resolver os problemas de distribuição de terras no Brasil que persistem desde o período imperial. Tal colocação apenas agrega conteúdo à afirmação de Alberto Pedroso (2019, p. 281).

Quanto à regularização, pertinente é a colocação de Lisiane Forti Rosado, a qual aduz que o intuito da regularização fundiária é modificar o degradante cenário da informalidade já consolidado, bem como integrar as políticas que visam a inclusão das habitações informais no aspecto urbano, social e jurídico, respeitando as particularidades das ocupações e o viés ambiental, para, assim, materializar o direito a cidades sustentáveis a todos os cidadãos (2018, p. 23).

À vista disso, ao analisar os relatos dos autores acima citados, percebe-se que a Lei nº 13.465/2017 traz enorme discussão no campo da regularização fundiária. Portanto, para entender as mudanças trazidas, é necessário analisar alguns pontos da norma.

Desse modo, será visto em sequência algumas mudanças importantes da lei no que refere à regularização fundiária, sendo que, por fim, se adentrará de forma detalhada nas principais alterações realizadas nos institutos existentes, tendo como norte os institutos vistos no capítulo anterior, assim como, serão vistos os novos institutos propostos.

3.1 Breves considerações acerca da lei

A nova legislação, muito possivelmente, chegou para ficar e, portanto, torna-se essencial discutir os avanços e retrocessos instituídos por este novo marco regulatório. Em vista disso, o presente tópico apresentará pontos gerais da Lei nº 13.465/2017, assim como irá

realizar comparações e diálogos com legislações que também abarcam o tema da regularização fundiária.

Antes de tudo, percebe-se que, ao pretender adequar os fatos concretos à norma jurídica e, por consequência, aceitar a informalidade existente perante a ineficácia das medidas do Poder Público, a nova legislação objetiva efetivar os direitos constitucionais de propriedade e de acesso à moradia digna.

Nesse sentido, Rodrigo Dantas esclarece que a Lei nº 13.465/2017 não deve ser vista como um diploma unicamente voltado à delimitação do direito de propriedade de imóveis urbanos, mas que também visa atender à função social, a fim de conformar a propriedade urbana ao modelo do Estado Democrático de Direito, o qual demanda a concretização de direitos sociais, tal como o direito à moradia (2018).

Ainda, no mesmo tocante, Simone Somensi e Vanêscia Buzelato Prestes discorrem que “a regularização fundiária integra a ordem urbanística. Portanto, é direito difuso e deixa de ser problema individual, passando, a partir da dimensão que tomou, a ser problema social” (2010, p. 231-232).

Assim, legitima-se o caráter social da Lei nº 13.465/2017, visto que a nova norma jurídica apresenta importantes instrumentos capazes de auxiliar na concretização de tais direitos. Entretanto, não pode ser afirmado na totalidade que a lei é benéfica (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 19).

Desse modo, diante do propósito da lei, questiona-se se a nova legislação irá de fato proporcionar maior desenvolvimento social no local que for passivo da regularização fundiária, visto que, junto com a efetivação dos direitos, surge a dificuldade prática do Poder Público em implementar as condições urbanísticas ideais previstas no artigo 10, inciso I, da lei²⁶.

Isso posto, após tecer considerações acerca dos valores constitucionais que a nova legislação visa abranger, vem a plano apontar algumas mudanças trazidas pela Lei nº 13.465/2017 em relação à Lei nº 11.977/2009, particularmente a respeito da regularização fundiária no que refere a questão ambiental e registral.

Salienta-se, preliminarmente, que o Título II da Lei nº 13.465/2017 é sólido e tem como objetivo sanar certos vícios jurídicos decorrentes do modelo normativo de 2009, os

²⁶ 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**; (grifo nosso).

quais evidenciaram certa imprescindibilidade de reformulação do modelo outrora proposto pela Lei nº 11.977/2009 (DANTAS, 2018).

Uma das mudanças trazidas pela recente norma foi a utilização da expressão “núcleo urbano informal”²⁷ em vez de “assentamentos irregulares”²⁸, como era estabelecido pela Lei nº 11.977/2009, o que amplia o conceito de informalidade urbana e aumenta a abrangência da nova legislação (SCHEID, 2017).

Outrossim, a Lei nº 11.977/2009, em razão das alterações realizadas pela Lei nº 12.424/2011, à sua época inovou ao viabilizar a realização da regularização fundiária em assentamentos irregulares presentes em áreas de preservação permanente (APP), o que transpareceu certo esforço em tentar conciliar o direito à moradia com o direito ao meio ambiente saudável. Contudo, o tema gerou inúmeras controvérsias (SCHEID, 2017).

Sobreveio crítica de que no momento de elaboração da Lei nº 12.424/2011 o legislador perdeu a oportunidade de sanar a grave falha da legislação em não dar maior atenção à temática das áreas de preservação permanente urbanas.

Segundo José Renato Nalini e Wilson Levy, ao tempo da redação da lei, o Grupo Multi-institucional de regularização fundiária sugeriu formalmente ao Ministério das Cidades que alterasse a redação primitiva da Lei nº 11.977/2009 para passar a exigir uma equipe multidisciplinar para a realização do estudo técnico ensejador de eventual regularização de assentamentos urbanos situados em áreas de preservação permanente. Nada obstante, tal ideia não foi incorporada ao texto da Lei nº 11.977/2009 (2014, p. 119).

²⁷ Lei 13.465/2017. Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

²⁸ Lei 11.977/2009. Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia; (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

Por seu turno, a Lei nº 13.465/2017 detalha o procedimento que deve ocorrer a regularização, bem como estabelece a necessidade de estudo técnico e algumas outras exigências, o que pode ser observado na redação do artigo 11, parágrafos 2º, 3º e 4º²⁹, e artigo 12³⁰, que redesenham a tentativa de conciliação entre os dois direitos fundamentais.

Observa-se que as controvérsias existentes na legislação pregressa mudaram, ao passo que, diante de um dispositivo mais preciso, questiona-se se houve limites à flexibilização das normas ambientais.

Visto isso, adequadas algumas ponderações acerca da temática registral. Destaca-se que a Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 37, instituiu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) para os serviços de registros públicos disciplinados pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Por sua vez, tal sistema está sendo implementado a passos lentos, posto que já expirou o prazo de cinco anos previsto no artigo 39 da Lei nº 11.977/2009 e o lapso temporal do Provimento nº 47/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (CRUZ; LISBOA, 2017).

Dessarte, a Lei nº 13.465/2017 cuida do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico e da criação do Operador Nacional de Registro (ONR) para gerir o sistema, estabelecendo que o ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sendo a

²⁹ § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima **maximorum**.

³⁰ Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ o agente regulador, conforme estabelece os parágrafos 2º e 4º do artigo 76.

Acerca do ONR e do SREI, Sérgio Jacomino, Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), firma algumas conclusões gerais:

- a) O ONR é um passo a mais no processo iniciado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça no contexto das Recomendações baixadas por aquele órgão. O ONR visa modernizar o sistema registral brasileiro, reconhecendo o protagonismo essencial dos registradores na construção do SREI e a regulação e fiscalização do Poder Judiciário como seu órgão diretor e regulador.
- b) O ONR não se preordena à constituição de um cadastro centralizado, nem se apropriará de dados, títulos, documentos, registros que devem ser mantidos e preservados no âmbito de cada serventia.
- c) O SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado representa apenas um pivô de informações (*hub*), permitindo o intercâmbio de dados via *webservice*.
- d) O ONR não se imiscuirá no gerenciamento administrativo e financeiro das serventias, nem substituirá o registrador em seu nobre ofício de qualificação registral.
- e) O ONR foi concebido para servir como organismo **normalizador** a fim de dar concretude e executabilidade ao sistema do SREI em âmbito nacional, não retirando atribuições dos registradores, nem malferindo a competência normativa do Poder Judiciário.

Diante do exposto, considerando que os cartórios de registro integram os serviços auxiliares do Poder Judiciário, derroga-se qualquer argumento de oposição em volta da criação do ONR, visto que não se trata de qualquer elemento prejudicial à atividade registral, mas o oposto (CRUZ; LISBOA, 2017).

Ademais, apesar do veto presidencial aos parágrafos 3º e 8º do artigo 76 da Lei nº 13.465/2017, que deixou dúvidas sobre a quem compete constituir o ONR e elaborar o correspondente Estatuto, sobreveio, em 18 de dezembro de 2019, o Provimento nº 89/2019 do CNJ a fim de melhorar a eficiência dos registros, discorrendo sobre o SREI e a criação do estatuto do ONR, assim como outras providências, a exemplo, a revogação do Provimento nº 47/2015.

No escopo da regularização fundiária, as mudanças nos registros tendem a facilitar a aplicação dos institutos e a proporcionar aos beneficiários garantias aos seus direitos. Por consequência, a existência de registro aos imóveis, antes “informais”, pode possibilitar a inclusão destes ao mercado imobiliário. Sublinha-se que o procedimento do registro da regularização fundiária é previsto no capítulo IV da Lei nº 13.465/2017.

Efetuada algumas reflexões dos assuntos acima explanados, Cintia Maria Scheid explica que a Lei nº 11.977/2009 pretendeu ser mais específica enquanto a Lei nº 13.465/2017 aprimorou e aumentou o que era previsto no âmbito da regularização fundiária:

A Lei 11.977/2009 tratou, especificamente, sobre a questão da regularização fundiária de assentamentos urbanos, esclarecendo e sistematizando aspectos importantes, como o conceito de regularização fundiária, e a definição de área urbana, área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação da posse, assentamentos irregulares, regularização fundiária de interesse social e de interesse. O capítulo II tratava especificamente sobre a regularização fundiária urbana, tendo sido revogado pela Lei 13.465/17, que manteve, em sua redação, o teor de algumas disposições importantes da lei revogada, [...] (2017).

Na esteira do que já dispunha a Lei nº 11.977/2009, é conveniente expor as modalidades de regularização fundiária, apresentando a Lei nº 13.465/2017, em seu artigo 13, duas modalidades de Reurb: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

A Reurb-S é a modalidade de regularização fundiária destinada aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados por ato do Poder Executivo Municipal, seguindo o procedimento do artigo 28 e seguintes da Lei nº 13.465/2017. A Reurb-E, por seu turno, é a modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na definição de baixa renda (PEDROSO, 2018, p. 24).

Das duas modalidades, a que possui maiores benefícios é a Reurb-S em razão da situação de baixa renda dos beneficiários da modalidade, sendo os privilégios definidos no parágrafo 1º do artigo 13³¹, estando todos no âmbito registral. Cabe assinalar que há discussão de constitucionalidade acerca de tais privilégios, dado que é vedada à União instituir isenções de tributos que não sejam de sua competência, conforme reza o artigo 151, inciso III, da Constituição Federal³² (PEDROSO, 2018, p. 25).

³¹ § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

³² Art. 151. É vedado à União:

[...]

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

De mais a mais, também merece breve destaque o rol de legitimados para requerer a Reurb, previstos no artigo 14 da lei³³. Ressalta-se que os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os de registro.

À vista disso, em relação às legislações comparadas, compreende-se que a Lei nº 13.465/2017, que revogou as disposições da Lei nº 11.977/2009 acerca da regularização fundiária urbana para dar nova regulamentação ao assunto, desenvolveu um texto com maior técnica e abrangência, buscando fornecer melhorias às pessoas que se encontram nas situações descritas pela lei (SCHEID, 2017).

Não obstante, apesar das boas novidades trazidas pela nova legislação, no tocante à tentativa de regularização fundiária proposta pela Lei nº 13.465/2017, Tartuce estabelece a seguinte crítica:

Penso que essas tentativas atuais de regularização das favelas no Brasil pecam por três problemas fundamentais. O primeiro deles é a carência de efetivação, notadamente de políticas públicas e cientes. O segundo problema é a instabilidade legislativa, merecendo destaque o que ocorreu com a recente Lei 11.977/2009. O terceiro é a falta de cuidado técnico do legislador recente no tratamento das categorias jurídicas consolidadas pelo Direito Civil (2018, p. 3).

Feitas as considerações acerca da Lei nº 13.465/2017, percebe-se que ocorreram alterações pontuais, mas ao mesmo tempo também persistiram velhos problemas. Todavia, frisa-se que alguns pontos que envolvem discussão acerca de constitucionalidade serão abordados no próximo capítulo, particularmente nas explicações acerca das fundamentações das ADIs nº 5771, 5787 e 5883.

Ademais, quando falamos na Lei nº 13.465/2017, também deve-se indicar a existência do Decreto nº 9.310/2018 que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Diante disso, cabe crítica a existência do decreto, pois os procedimentos poderiam ter sido estabelecidos no texto da lei, mas a pressa em promulgar a nova norma fez com que alguns pontos fossem deixados momentaneamente de lado, necessitando do decreto para esclarecer os pontos faltantes. Por copiar o texto da Lei nº

³³ Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

13.465/2017 quase na totalidade em vários momentos, o decreto não será discutido no presente estudo, somente quando necessário para a resolução do problema proposto.

Em conclusão, constata-se que alguns dos questionamentos suscitados no presente tópico somente serão respondidos com o decorrer do tempo, sendo que, nessa conformidade, se moldam novos temas para futuras pesquisas. No mais, dentro do próximo tópico serão expostas as principais mudanças nos institutos que visam a regularização fundiária, assim como os novos instrumentos estabelecidos.

3.2 Alterações nos institutos já existentes e os novos institutos

Ao passo que a ideia da Lei nº 13.465/2017 foi replanejar vários aspectos da regularização fundiária no tocante aos núcleos urbanos informais, sua consequência inevitável foi renovar “velhos” institutos e criar novos a fim de efetivar os planos propostos. Logo, não há como falar de regularização fundiária sem expor os mecanismos destinados à sua concretização.

Nesse âmbito, o presente tópico irá demonstrar as modificações decorrentes do atual marco regulatório. Iniciando pelas alterações dos institutos já existentes, momento em que se indaga se esses “velhos” institutos cumpriram com seus objetivos, e promovendo, na sequência, a análise dos novos mecanismos trazidos pela Lei nº 13.465/2017.

Do mesmo modo que o Estatuto da Cidade trouxe um rol não taxativo de possibilidades de instrumentos destinados à política urbana, a Reurb também apresentou um rol exemplificativo de instrumentos que poderão ser utilizados para os fins propostos pela lei. Assim, para analisar os institutos que se destinam à Reurb, deve-se partir do rol do artigo 15 da lei³⁴.

Dando início à análise dos institutos, faz-se mister iniciar pelos institutos já existentes, em específico, pela desapropriação em favor dos possuidores e a desapropriação por interesse social, previstas nos incisos III e VI do artigo 15 da Lei nº 13.465/2017.

A primeira se dá nos termos dos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil³⁵, podendo ser aplicada judicialmente em conflito fundiário coletivo em terras particulares, em que a usucapião se revela inaplicável, devendo essa ser a única medida aplicável pelo seu caráter gratuito.

Sobre esse dispositivo Silvio Venosa explica:

³⁴ 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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.

³⁵ 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.

[...]

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

O presente dispositivo é absoluta inovação em nosso sistema e ainda é não parece possível avaliar suas consequências. A intenção do legislador foi das melhores, sem dúvida, na tentativa de regularizar tantas e tantas ocupações urbanas e rurais neste país, que já se apresentam como definitivas e consumadas. No entanto, ao que tudo indica, a utilidade desse dispositivo será restrita, tendo em vista a usucapião coletiva no Estatuto da Cidade (2019, p. 1066).

Desse modo, observa-se que apesar da boa intenção do legislador, tal instrumento ainda possui rara aplicação em decorrência da existência da usucapião coletiva, bem como enfrenta algumas dificuldades fáticas, visto que compete ao juiz decidir, no caso concreto, sobre a legitimidade das partes, e principalmente, sobre as obras e serviços que devem ser considerados relevantes sob o ponto de vista social e econômico, conforme os requisitos do parágrafo 4º do artigo 1.228 (VENOSA, 2019, p. 1066).

A segunda desapropriação descrita para a Reurb, ocorre conforme reza o artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 4.132/1962³⁶, aplicando-se por meio de iniciativa do Poder Público em conflito fundiário em terras particulares, em que a usucapião se revelar inaplicável.

Em suma, as duas modalidades de desapropriação citadas pela Reurb não tiveram alterações nos textos em que são previstas, sendo a inclusão dessas mais uma tentativa de fazer com que tais alternativas tenham maior utilidade no âmbito da regularização fundiária.

Ainda, nesse contexto das desapropriações, a Lei nº 13.465/2017 acresceu ao Decreto-Lei nº 3.365³⁷, de 21 de junho de 1941, o artigo 34-A³⁸, o qual oportunizou uma desapropriação por utilidade pública amigável com maior benefício ao expropriado, dando-lhe a possibilidade de, posteriormente, discutir em juízo o preço ofertado (PEDROSO, 2018, p. 178).

³⁶ Art. 2º Considera-se de interesse social:

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

³⁷ Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

³⁸ Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel.

§ 1º A concordância escrita do expropriado não implica renúncia ao seu direito de questionar o preço ofertado em juízo.

§ 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei.

§ 3º Do valor a ser levantado pelo expropriado devem ser deduzidos os valores dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 32 deste Decreto-Lei, bem como, a critério do juiz, aqueles tidos como necessários para o custeio das despesas processuais.

Apreciado o tema, outro instituto de elevada importância para a Reurb, e que também não possui alteração em seu texto, é a concessão de direito real de uso. A principal disposição³⁹ da Lei nº 13.465/2017 em relação a esse instrumento foi a previsão do artigo 65⁴⁰, que possibilita a concessão em imóveis arrecadados pelos municípios e o Distrito Federal. Registra-se que tal instituto possui considerável aplicação e relevância prática.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 2.220/2001, que discorreu sobre a concessão para fins de moradia, foi alterada pela Lei nº 13.465/2017 em poucos pontos⁴¹. A data limite, originalmente prevista para 30 de junho de 2001 passou a ser 22 de dezembro de 2016, gerando maior espaço temporal para possibilitar que aqueles que se enquadram nos requisitos obtenham seu direito (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 118).

Ademais, houve alteração nos requisitos da concessão para fins habitacionais na modalidade coletiva, prevista no artigo 2º da Medida Provisória. A nova redação estabelece que ocorrerá em local “cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor”, tendo como consequência prática a alteração da forma de cálculo para a concessão coletiva, sendo 250m² por pessoa e não mais por família, o que aumenta as possibilidades de uso do instrumento.

Demais disso, salienta-se que os outros requisitos permaneceram sem alterações, bem como, conforme evidenciado no capítulo anterior, destaca-se que tal instituto é importante instrumento para a Reurb.

Outro instrumento de grande valia é a usucapião. No capítulo anterior demonstrou-se a figura da usucapião especial, a qual também teve a alteração na sua modalidade coletiva, mudando a sua data limite para aplicação para até 22 de dezembro de 2016, bem como o cálculo de 250m² por pessoa, que ocorrerá da mesma forma que o instituto anteriormente citado.

Alterou-se, ainda, a expressão “áreas urbanas” para “núcleos urbanos informais”, aumentando a sua abrangência para além de uma delimitação municipal, e foi retirada a destinação específica para moradia, abrindo espaço para a usucapião coletiva com outro fim (comercial, etc.) (artigo 10 do Estatuto da Cidade) (TARTUCE, 2019, p. 222).

Nessa senda, além da usucapião especial, a Reurb deu destaque em seu artigo 15 para a modalidade de usucapião prevista no Código Civil (artigos 1.238 a 1.244) e para a

³⁹ Ocorreram algumas alterações no âmbito rural, contudo não é objeto da presente pesquisa.

⁴⁰ Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

⁴¹ Foram alterados os artigos 1º, 2º e 9º da Medida Provisória nº 2.220/2001.

usucapião extrajudicial (artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973). Dessas duas outras modalidades merece breve exposição a usucapião extrajudicial⁴², uma vez que é um recente instrumento para a regularização fundiária.

De pronto, verifica-se que a Lei nº 13.465/2017 trouxe algumas modificações substanciais no seu teor, diante das dificuldades práticas percebidas para a efetivação do instrumento instituído pelo recente Código de Processo Civil⁴³ (TARTUCE, 2019, p. 241).

Nesse sentido, Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho discorre:

Adequado afirmar que nesta nova sistemática *processual* pretendeu o legislador tornar a usucapião extrajudicial à regra, deixando a via judicial como exceção. O regramento da usucapião judicial no novo Código de Processo Civil é escasso, tratado como *processo comum*, e não mais especial. A via administrativa, entretanto, foi regulamentada em detalhes e minúcias inexistentes naquela via, o que denota, certamente, a preferência da lei (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2018, p. 77).

Logo, percebe-se que essa modalidade de usucapião extrajudicial, pelo menos na teoria, é boa, considerando que as ações judiciais de usucapião sempre foram lentas. Desse modo, se a modalidade for bem aplicada, ainda mais com as alterações de facilitação decorrentes da Lei nº 13.465/2017, acredita-se que trará benefícios à sociedade. Todavia, pode ocorrer o contrário, pois, em casos de abusos praticados, as impugnações judiciais manterão os problemas no âmbito do Poder Judiciário, ou mesmo os intensificarão. Em síntese, somente o tempo e a prática reiterada dessa usucapião poderão demonstrar se ela será promissora em nosso ordenamento. (TARTUCE, 2019, p. 254).

Seguindo a exposição dos institutos que tiveram alterações pontuais, verifica-se que dois, em especial, tiveram nova redação na íntegra, é o caso da demarcação urbanística e da legitimação da posse.

⁴² Em virtude da grandeza e do detalhamento procedimental previsto na lei não será realizada exposição mais detalhada.

⁴³ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

A demarcação urbanística, por seu turno, está prevista na seção II, capítulo II, da Lei nº 13.465/2017. De início, constata-se, no artigo 19 e seus parágrafos⁴⁴, que o Poder Público poderá utilizar de tal instrumento para fins de regularização, estabelecendo quais os documentos que devem estar presentes no auto de demarcação, bem como que pode ocorrer em imóveis públicos ou privados, em todo ou em parte. Registra-se que a demarcação é uma ferramenta não obrigatória (PEDROSO, 2018, p. 26-27).

Em sequência o artigo 20 realiza previsões acerca da notificação dos titulares ou confrontantes do imóvel e o artigo 21⁴⁵ discorre sobre a impugnação da demarcação, destacando-se a possibilidade de autocomposição prevista neste artigo, que pode ocorrer dentro de algum órgão da municipalidade ou nos tribunais de justiça por meio dos CEJUSCs (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) (PEDROSO, 2018, p. 28).

⁴⁴ Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

§ 2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.

§ 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

⁴⁵ Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o **caput** deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o **caput** deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

Por fim, inexistindo qualquer impugnação o artigo 22⁴⁶ define os termos em que ocorrerá a regularização. Mister salientar que em razão dos custos do emprego de tal instituto, muitas vezes os municípios optam por outros meios para atingir os resultados (PEDROSO, 2018, p. 27).

A legitimação da posse, por outro lado, está prevista entre os artigos 25 e 27 da Lei nº 13.465/2017, sendo que o artigo 25, *caput*⁴⁷, estabelece seu conceito e os seus parágrafos preveem a possibilidade de transmissão *causa mortis* ou por ato *inter vivos* (parágrafo 1º) e a vedação da aplicação do instrumento em imóveis do Poder Público (parágrafo 2º).

No tocante ao artigo 26, que se refere à usucapião do artigo 183 da Constituição Federal, Pedroso propõe a presente crítica:

A intenção do artigo 26 de conversão automática de posse em propriedade é louvável, mas de pouca e ciência prática. Primeiro, pois vale notar que o texto da Lei se refere à “conversão automática (...) em título de propriedade”, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal”, ou seja, caberá ao Registrador de Imóveis a tal verificação de requisitos, no mínimo em atenção à prudência registral, pois a prática de ato ilegal poderá acarretar em sua responsabilização (administrativa e cível, ao menos); ademais, a Lei estabelece que a conversão “independe da prática de ato registral” o que se mostra inadequado, pois não convertida a posse em propriedade no registro de imóveis haverá evidente insegurança jurídica para terceiros, além de dificuldade na identificação do fenômeno aquisitivo da propriedade (embaraçando inclusive a plena fruição do imóvel pelo titular de direitos reais – gozar, usar e dispor) (2018, p. 31).

⁴⁶ Art. 22. Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.

§ 1º A averbação informará:

I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado;

II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e

III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

§ 2º Na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

§ 3º Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o § 2º deste artigo, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro.

§ 4º Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas.

§ 5º A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores.

§ 6º Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido.

⁴⁷ Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

Ainda, nos casos não contemplados pela Constituição, desde que satisfeitos os requisitos de outras modalidades de usucapião estabelecidos na legislação vigente, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, que, após convertida em propriedade, constituirá forma originária de aquisição de direito real, conforme reza os parágrafos 1º e 2º do artigo 26⁴⁸ (TARTUCE, 2019, p. 228).

Em arremate, lícito esclarecer que, caso não atendidas as condições em sua integralidade, poderá o Poder Público cancelar o título da legitimação sem que seja devida qualquer indenização (artigo 27 da lei). Contudo, o cancelamento deve ser realizado antes da conversão da posse em propriedade, pois a partir desse momento desaparecerão os vícios (PEDROSO, 2018, p. 32).

Até o presente ponto pretendeu-se expor os instrumentos já existentes destinados à Reurb, assim como apresentar suas principais alterações e explicitar alguns institutos não trazidos à tona em momento anterior. Vencido tal ponto, a partir deste momento dar-se-á destaque aos novos instrumentos apresentados pela Lei nº 13.465/2017.

Nesse contexto, mister abordar o direito real de laje, que, por si só, poderia ser objeto de uma pesquisa acadêmica. Conquanto possua amplo debate jurídico, pertinente realizar algumas colocações a fim de entendê-lo.

De pronto, constata-se que o direito de laje foi incluso no rol dos direitos reais do Código Civil pela Lei nº 13.465/2017. Por seu turno, caracteriza-se por ser uma espécie de contrato, em que o proprietário de um imóvel cede a outrem o direito de construir sobre ou sob a sua propriedade, sendo que esta construção deve ser autônoma em relação à primeira, gerando uma espécie de segunda propriedade, conforme dispõe o artigo 1.510-A do Código Civil (PEDROSO, 2018, p. 100-101).

Ademais, o legislador, ao afastar a previsão de fração ideal ao titular da laje, buscou distanciar as rígidas regras do condomínio edilício⁴⁹. Entretanto, no intuito de manter o convívio saudável e organizado entre os titulares da laje e o proprietário da construção base,

⁴⁸ Art. 26. [...]

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

⁴⁹ Artigo 1.331 e seguintes do Código Civil.

algumas regras aplicáveis aos condomínios foram previstas no artigo 1.510-C, do Código Civil, e seus parágrafos⁵⁰ (PEDROSO, 2018, p. 101).

Acerca do direito real de laje, nota-se que alguns autores são relutantes, como é o caso de Silvio Venosa que estabelece dura crítica:

Nessa disposição excêntrica, nosso legislador terceiro-mundista confessa-se como tal bem como se dá por vencido em resolver a problemática habitacional brasileira, para constituir uma modalidade de direito real que mais trará problemas que soluções. Raramente far-se-á registro imobiliário desse direito, mormente porque imóveis desse jaez situam-se em comunidades irregulares, com vasta pressão populacional e sérios problemas de segurança que longe estão de regularização registral. [...].

A questão trará problemas que aguçarão a criatividade de nossos tribunais. [...] Lembrando que o direito real somente se perfaz no nosso sistema pelo registro imobiliário. Há que se anotar de plano que não serão muitas as situações em que se recorrerá ao registro, mormente porque essas moradias geralmente são irregulares e ficam avessas ao sistema registral (2019, p. 1307).

Outros autores, com os quais o presente estudo concorda, são positivos quanto ao novo direito real em razão de sua contribuição para a consolidação do direito à moradia. Sob esse viés, Claudia Rosa de Medeiros e Laura Regina Echeverria da Silva explicam:

Efetivamente, louvável a iniciativa legislativa do regramento formal do direito de laje, esta velha conhecida dos brasileiros, seja por experiência, seja por inevitável desconhecimento, ainda que pelo senso comum.

A laje disseminou-se em imponente informalidade, suprimindo necessidades de moradia de um povo criativo e esperançoso, ganhando proporções que lhe conferiram, por fim, o justo regramento legal como instituto autônomo, qualificado no rol de direitos reais

A moradia digna é direito inafastável e titularizado por todos, indistintamente, sendo importante atribuir a tal prerrogativa âmbito de abrangência prospectiva, sem delimitações prévias, salvo quanto aos regramentos urbanísticos e moldura legal, que deverão ser observados, os quais, em última análise, se constituem em mecanismos de segurança do próprio direito que se está a proteger (PEDROSO, 2018, p. 107-108).

⁵⁰ Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º São partes que servem a todo o edifício: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Para finalizar a breve abordagem do direito de laje, lícito explicitar que há discussão se ele seria um direito real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia. Desse modo, considerando que tal temática ainda divide a doutrina, este estudo não adentrará no mérito da discussão.

Outros dois novos mecanismos a serem abordados são o condomínio urbano simples e o condomínio de lotes que, apesar de parecidos, são distintos. O condomínio de lotes foi introduzido no Código Civil (artigo 1.358-A⁵¹) pelo artigo 58 da Lei nº 13.465/2017, enquanto o condomínio urbano simples está prescrito no artigo 61 e seguintes da Lei nº 13.465/2017⁵².

Na modalidade de condomínio de lotes, destaca-se que as áreas comuns serão de titularidade privada, pois, colocou o legislador que, para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor, retirando um peso do Poder Público. Portanto, ruas e praças não mais serão transferidas à propriedade dos municípios, como ocorria nos loteamentos tradicionais, e a gestão destas caberá mesmo ao condomínio, regularmente instituído como ente autônomo (DANTAS, 2018).

Quanto ao condomínio urbano simples, estipula-se em seu artigo 61 que quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive

⁵¹ Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

⁵² Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Parágrafo único. O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002_(Código Civil).

Art. 62. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

§ 1º Após o registro da instituição do condomínio urbano simples, deverá ser aberta uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns, se houver, representada na forma de percentual.

§ 2º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

§ 3º Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada de acesso ao logradouro público.

§ 4º A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

Art. 63. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

para fins de Reurb, devendo serem respeitados os parâmetros urbanísticos locais. Devem também ser discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si. Ainda, em relação à categoria, aplica-se o disposto na própria lei que o instituiu e, em complemento, as regras relativas ao condomínio edilício (TARTUCE, 2019, p. 435).

Outrossim, acerca do novo instituto da legitimação fundiária resta breve descrição, dado que será abordado posteriormente, sendo definido no artigo 23 da Lei nº 13.465/2017⁵³. Em suma, trata-se de “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB” (TARTUCE, 2019, p. 285).

Ademais, também há outros institutos implícitos, como é o caso da estremação prevista no artigo 45 e da aquisição pelo justo título constante no artigo 52 que por serem institutos de simples entendimento e aplicação são prescindíveis de maiores explicações.

Assim, no compasso que alguns institutos como a concessão de direito real de uso, a concessão para fins de habitação e a usucapião especial, não tiveram grandes alterações em virtude de possuírem maior aplicação e textos bem formulados em sua origem. Outros, como a legitimação da posse e a demarcação urbanística, foram completamente reformulados, com a motivação de modernizar seus textos para ampliar a sua aplicação.

Nesse bojo, ressalta-se que outros institutos abordados no capítulo anterior, como é o caso do direito de superfície, ainda são extremamente importantes para a regularização fundiária, apesar de não estarem inclusos no rol exemplificativo do artigo 15, nem terem sofrido alterações.

Por fim, esclarecidas algumas das mudanças da Lei nº 13.465/2017, em sequência adentrar-se-á nos pontos polêmicos de constitucionalidade, como é o caso do instituto da legitimação fundiária. Assim, buscou-se nesse capítulo demonstrar certos pontos positivos da lei, estabelecendo algumas ressalvas, logo o próximo capítulo discorrerá sobre os pontos negativos alvos das ADIs abordadas.

⁵³ 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 de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

4 AS ADIS Nº 5.771, 5.787 E 5.883 E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO INSTITUTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Após evidenciar as mudanças trazidas pela Lei nº 13.465/2017, é fundamental adentrar, especificamente, nos pontos de discussão de constitucionalidade. Para tanto, neste derradeiro capítulo, serão analisadas as petições de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nº 5.771, 5.787 e 5.883) que objetivam impugnar a Lei nº 13.465/2017 na íntegra.

Dessa maneira, no primeiro tópico, analisar-se-ão as fundamentações das referidas ADIs, com a exposição de possíveis inconstitucionalidades da Lei nº 13.465/2017, sendo que serão expostos somente os principais pontos de debate com a posição que este trabalho adota em relação à cada questão levantada, visto que são inúmeros os argumentos o que torna inviável a abordagem exclusiva de cada.

Em sequência, no último tópico, serão realizadas algumas explicações acerca do instituto da legitimação fundiária e, por término, tendo a análise das ADIs por base, verificar-se-á se tal instituto está de acordo ou não com os preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

4.1 Fundamentação das ADIs nº 5771, 5787 e 5883

A ADI 5771 foi proposta em setembro de 2017 pelo Procurador-Geral da República, à época, Rodrigo Janot, o qual expôs teses de inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 13.465/2017. Aduziu o Procurador que, não à toa, “61 entidades⁵⁴ ligadas à defesa do ambiente – convencidas de que a Lei nº 13.465/2017 causa ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil”, solicitaram o ingresso da demanda (petição inicial da ADI 5771, p. 6).

Por sua vez, a ADI 5787 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em outubro de 2017, com argumentos de inconstitucionalidade formal e material da Reurb, sustentando que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismos que contribuam para a efetivação de direitos para a população de baixa renda.

A ADI 5883, terceira a ser proposta sobre o tema, foi ajuizada em janeiro de 2018 pela Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com argumentos semelhantes às

⁵⁴ Lista das entidades que solicitaram o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade: < http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/signatarios_carta7591.pdf >.

ADIs anteriores, mas com foco principal em dispositivos da Lei nº 13.465/2017, principalmente o título II da norma. Ressalta-se que esta e a ADI 5787 foram remetidas ao relator, Ministro Luiz Fux, por prevenção, uma vez que é o relator da ADI 5771.

Mister lembrar que a ADI é uma forma de controle de constitucionalidade abstrata, que visa defender a segurança jurídica através de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual analisa possível inconstitucionalidade de ato normativo ou lei, federal ou estadual, que possa estar violando a Constituição Federal, conferindo ao STF uma finalidade de legislador negativo, nunca de legislador positivo (MORAES, 2020, p. 793-807).

Sublinha-se que na ADI há a possibilidade de ser postulado pedido liminar (artigo 102, inciso I, alínea “p”, da Constituição Federal⁵⁵), desde que seja demonstrado o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. Segundo Gilmar Mendes, no que tange ao pedido de cautelar na ADI, opta a Lei nº 9.868/1999 por estabelecer que, salvo em caso de excepcional urgência, o Tribunal somente concederá a liminar para suspender a vigência da norma impugnada, por decisão da maioria absoluta de seus membros, após a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado (2019, p. 1350).

Deferida a liminar, ocorrerá a suspensão da eficácia da lei ou ato normativo objeto de impugnação, acarretando no retorno provisório da vigência e eficácia da lei anteriormente revogada, caso seja existente, até o julgamento do mérito da ação (MORAES, 2020, p. 809).

No caso das ADIs 5771, 5787 e 5883, houve o requerimento de medida liminar. Em análise, destaca-se a ADI 5771 ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), que trouxe dois fundamentos base para a medida liminar. Conforme estabelece a inicial, não havendo a suspensão, acontecerá a privatização em massa de bens públicos e o consequente comprometimento ao patrimônio público, tornando a situação irreversível. Ainda, afirma a possibilidade de aumentar os conflitos fundiários. As ADIs 5787 e 5883, no tocante ao pedido liminar, seguiram a mesma linha de argumentação.

Registra-se que, para as três ADIs, o relator, Ministro Luiz Fux, aplicou o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999⁵⁶, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não na fase de análise cautelar, em razão da

⁵⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

⁵⁶ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

relevância da matéria discutida. Portanto, aguarda-se o julgamento sem data marcada para ocorrer.

Realizadas as considerações iniciais, explica-se que a inicial ajuizada pelo MPF que deu início à ADI 5771 será a principal a ser analisada, visto que foi protocolada a pedido de inúmeras entidades. Portanto, as ADIs 5787 e 5883 serão analisadas em segundo plano como comparativo à ADI 5771, sem maiores ponderações aos seus conteúdos.

Dessa forma, adentrando às controvérsias da Lei nº 13.465/2017, cabe salientar que a Medida Provisória nº 759/2016, que deu origem à legislação em questão⁵⁷, não atendeu os requisitos de relevância e urgência previstos no artigo 62, *caput*, da Constituição Federal⁵⁸. Tais críticas são pertinentes devido ao fato de que a nova legislação merecia amplo estudo prévio e maior discussão antes de sua conclusão.

Argumenta o MPF que o controle acerca dos pressupostos para elaboração de medidas provisórias deve ocorrer em análise caso a caso. Assim, aduz que a corte do STF no tocante à Lei nº 13.465/2017 não deve reconhecer que a conversão da medida provisória em lei sana os vícios formais, uma vez que os problemas abrangidos pela legislação perduram por anos (petição inicial da ADI 5771, p. 11-13).

Nesse sentido, relata que esse raciocínio se aplica aos demais vícios formais alegados, quais sejam, invasão de competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III, da CRFB) e regulamentação indevida de matéria relacionada a Direito Processual Civil (art. 62, § 1º, I, *b*, da CRFB⁵⁹) (petição inicial da ADI 5771, p. 10).

Importante evidenciar a colocação de Tartuce em relação à temática:

A petição inicial proposta também traz como conteúdo o fundamento de que a Medida Provisória não poderia tratar de matéria reservada à lei complementar, eis que revogou os arts. 14 e 15 da Lei Complementar 76/1993, tratando do procedimento de rito sumário na desapropriação agrária. Haveria também vício formal pelo fato de ter alterado inúmeras normas importantes, como as Leis 8.629/1993 e 13.001/2014 (sobre reforma agrária), a Lei 8.666/1993 (sobre licitações), a Lei 11.952/2009 (que trata da chamada *Amazônia Legal*), a Lei 12.512/2011 (que trata do programa de apoio à conservação ambiental e o programa de fomento às atividades produtivas rurais), a Lei 6.015/1973 (Registros Públicos) e a Lei 11.977/2009 (*Minha Casa, Minha Vida*), entre outras. Mais uma vez, não haveria atendimento à essência do instituto pela Medida Provisória “para alterar mais de uma dezena de leis aprovadas pelo parlamento, algumas delas com mais de

⁵⁷ Nesse momento, mister recordar que a Lei 11.977/2009 também resultou de medida provisória.

⁵⁸ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

⁵⁹ § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

b) direito penal, processual penal e processual civil;

III - reservada a lei complementar;

uma década de vigência ou até com mais de quarenta anos de existência” (ADI 5771) (2018, p. 4).

Registra-se que as demais ADIs também apontam inconstitucionalidades formais, sendo que a ADI 5787 repete os vícios formais acima citados, bem como apresenta outros como a renúncia de receita por parte da União (referente às vendas de imóveis da União) e a ampliação do perímetro da zona urbana (petição inicial da ADI 5787, p. 3).

Por seu turno, a ADI 5883 alega vícios formais referindo que a lei usurpa competências municipais acerca da política urbana e a iniciativa legislativa do Poder Judiciário no tocante ao serviço notarial (petição inicial da ADI 5883, p. 7).

Do exposto, o presente trabalho concorda com o posicionamento adotado pelo MPF, ou seja, pela inconstitucionalidade formal da lei referente à ausência dos pressupostos na elaboração da medida provisória⁶⁰, o que se observa na justificativa⁶¹ da medida provisória.

Nessa senda, pertinente é a definição de Luiz Guilherme Marinoni:

A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2019, p. 1022).

No entanto, não sendo improvável a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal mudar seu entendimento⁶² atinente à convalidação dos vícios formais pela conversão da medida provisória em lei, faz-se mister adentrar nos pontos que questionam a inconstitucionalidade material da Lei nº 13.465/2017.

Ao iniciar a argumentação das inconstitucionalidades materiais, o MPF relata que a Medida Provisória nº 759/2016 usou ilegitimamente a justificativa de que a norma englobaria a tutela do direito social à moradia. Destaca o MPF, que as normas internacionais “assumem especial relevo como elemento densificador e servem como vetor interpretativo para o Poder Judiciário proceder ao controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo” (petição inicial da ADI 5771, p. 22).

⁶⁰ O MPF aduz que “o único ponto em que a MP 759/2016, de algum modo, satisfaz os pressupostos constitucionais é aquele que diz respeito aos obstáculos criados ao Plano Nacional da Reforma Agrária, pelo Tribunal de Contas da União, na TC 000.517/2016-0”. Contudo, argumenta que, mesmo assim, a medida extrapolou seus limites.

⁶¹ Diante do grande teor da justificativa apresentada ela não será citada em nota de rodapé. Link para acesso: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>.

⁶² Em sua inicial, o MPF relata que outrora a Corte Suprema possuía entendimento favorável à convalidação dos vícios, citando, como base desse argumento, a ADI 1417 julgada em 02 de agosto de 1999. De outra banda, baseia-se no julgamento das ADIs 3090, 3330 e 4048 para sustentar o posicionamento de inconstitucionalidade formal (petição inicial da ADI 5771, p. 8-9).

Logo, o MPF adota posição de que a nova norma afronta o direito à moradia em sua íntegra, posição esta que, por consequência, é seguida pelo PT e pelo IAB nas ADIs 5787 e 5883. Todavia, o presente estudo reconhece que a nova legislação, no momento de sua criação, visou abranger o direito à moradia, mas alguns meios adotados não foram os melhores, tanto é que boa parte desses são alvos das ADIs, a exemplo disso, temos a legitimação fundiária.

Ressalta-se que o PT afirma “que essa lei, para a população de baixa renda, não traz mecanismo que contribua para a efetivação do direito à cidade e do direito à moradia” (petição inicial da ADI 5787, p. 8). No entanto, ao analisar o instituto da laje (capítulo anterior), percebe-se que este é um considerável mecanismo de inclusão que possibilita a pluralização da moradia, razão pela qual nenhuma ADI proposta se posicionou contrária ao instituto.

Logo, a afirmativa de que a nova legislação afronta – no todo – o direito social à moradia não merece prosperar. Contudo, ressalva-se que, em determinados pontos, a afronta deste preceito fundamental, pode vir a ocorrer.

No que concerne à regularização fundiária urbana, importante ponto da nova norma e do presente estudo, o MPF alega que a Lei nº 13.465/2017 se choca com todas as diretrizes constitucionais e legais, pois, segundo a inicial, carece de participação popular, bem como não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico. Fundamento que é acompanhado pelas demais ADIs.

Nessa conjuntura, a questão que surge é se a Lei nº 13.465/2017, acerca da regularização fundiária urbana, importa, ou não, em afronta à autonomia municipal. Nota-se que o MPF foi raso em seu argumento, pois aduz que a lei desconsidera a existência do plano diretor por fazer apenas três menções a este no texto da lei, “menosprezo” que iria de encontro à política urbana constitucional prevista no artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Sob esse viés, verifica-se que a disciplina estabelecida pela União ocorre de forma geral, sem qualquer ofensa às particularidades regionais e sem desconsiderar que o ente municipal é o principal vetor da política de regularização fundiária (PEDROSO, 2018, p. 165).

Assim, a Lei nº 13.465/2017 não afronta à autonomia municipal, mas potencializa os municípios para solucionar os problemas urbanísticos que os atingem, visto que determinadas

competências municipais como o que é previsto no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal⁶³, não foram atingidos (PEDROSO, 2018, p. 165).

Vicente de Abreu Amadei esclarece que:

Isso não significa que, pontualmente, não possa haver, na ampla disciplina da Reurb da Lei 13.465/2017, algumas dificuldades de adequação ou, quiçá, antinomia com normas constitucionais, a incluir aquelas que prescrevem a autonomia municipal e a limitação da União em dispor apenas em forma diretiva genérica e principiológica sobre direito urbanístico; entretanto, não parece ofensa dessa ordem haja, *a priori*, para o conjunto normativo da Reurb disciplinado na lei em questão, avaliado em sua integralidade, como um todo (PEDROSO, 2018, p. 165).

Com relação à questão ambiental, no capítulo anterior se indagou se a Reurb teria flexibilizado as normativas ambientais. Sobre isso, pode-se dizer que sim, visto que a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para ocorrer a regularização ocorrerá apenas em APPs, não sendo mais necessária para qualquer procedimento e local como previa a Lei nº 11.977/2009. Nesse tocante, bem explica o IAB⁶⁴:

A norma também reduz sensivelmente exigências ambientais e urbanísticas para a regularização fundiária urbana. É o que se vê: “*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 edílios*” (art. 11, § 1º).

Antes de sua promulgação, para aprovação municipal do Reurb, exigia-se como regra o licenciamento ambiental e urbanístico como medida de regularidade com a função social da cidade e com o meio ambiente sustentável. Agora, tais requisitos passam a ser a exceção [...] (petição inicial da ADI 5883, p. 29, grifo do autor).

Soma-se à discussão o argumento do PT:

Em que pese a Lei combatida pretensamente ampliar as hipóteses de regularização, ela reduziu amplamente as exigências urbanísticas e ambientais necessárias para que essas regularizações sejam consideradas adequadas para uma vida digna, podendo-se dizer que está transformando a regularização fundiária num processo de oficialização das situações de fato existentes, sem as contrapartidas necessárias à promoção do meio ambiente equilibrado e ao cumprimento da função social da propriedade urbana (petição inicial da ADI 5787, p. 9).

Desse modo, resta evidente o retrocesso social referente à matéria ambiental, pois as previsões da Lei nº 11.977/2009 visavam proteger o meio ambiente, de maneira que a retirada da obrigatoriedade do licenciamento ambiental para todos os procedimentos da Reurb atenta

⁶³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁶⁴ Nesse ponto o MPF se atém muito mais aos problemas ambientais que poderão ocorrer no âmbito rural, de modo que, nesse momento, opta-se pela utilização das ADIs propostas pelo IAB e pelo PT.

contra à proteção do meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal⁶⁵), bem como ao princípio da função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal⁶⁶).

Acerca do princípio da proibição de retrocesso social discorre Gilmar Mendes:

A aplicação da chamada proibição de retrocesso aos direitos sociais tem conquistado destaque nas Cortes Constitucionais, em especial em momentos de crise e durante a realização de políticas de austeridade. Trata-se de princípio segundo o qual não seria possível extinguir direitos sociais já implementados, evitando-se, portanto, um verdadeiro retrocesso ou limitação tamanha que atinja seu núcleo essencial [...]

“a margem de liberdade do legislador para retroceder no grau de proteção já atingido é necessariamente mínima, já que só o poderá fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não venha a consequenciar uma inconstitucionalidade por omissão (...) noutras circunstâncias, porém, a proibição do retrocesso social apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o princípio da alternância democrática, sob pena de se lhe reconhecer uma subsistência meramente formal, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o carácter de opções legislativas fundamentais” (2019, p. 711).

Do exposto, entende-se que o legislador errou ao flexibilizar garantias fundamentais e sociais já consolidadas de proteção ao meio ambiente. Portanto, compreende-se que períodos de crise, como o vivenciado no ano de edição da Medida Provisória nº 759/2016, não podem ser utilizados como justificativa para flexibilizar determinados direitos, pois uma vez reduzidos podem nunca mais voltarem a existir.

Acerca disso, argumenta Luís Roberto Barroso que “uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente de cunho social”. Ainda, discorre que “se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo” (2006, p. 152-153).

Nesse ínterim, registra-se que o MPF soma aos seus fundamentos afrontas aos objetivos da República ao direito ao mínimo existencial, matérias que estão interligadas com o princípio da proibição do retrocesso social.

No que tange ao novo sistema de registro de imóveis, apenas o IAB o coloca como danoso à Constituição Federal. A discussão prevalece sobre a constitucionalidade e a legalidade da criação do ONR, que tem carácter nacional e como finalidade implementar e

⁶⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁶⁶ 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;

operar o SREI, perante o regramento constitucional previsto no artigo 236 da Constituição Federal⁶⁷, o qual estabelece que a fiscalização dos serviços extrajudiciais de notas e registros é de atribuição dos Estados-membros, por meio do Poder Judiciário estadual (CRUZ; LISBOA, 2017).

Como delineado no capítulo anterior, este estudo já se demonstrou favorável ao novo sistema, faz-se mister apenas complementar as razões e explicar o porquê da não inconstitucionalidade, que decorre da interpretação teleológica do artigo 236, ou seja, da finalidade deste dispositivo.

Aliado a isso, verifica-se o seguinte esclarecimento:

A previsão constitucional dos serviços de registro já traduz o “âmbito nacional” da atividade desempenhada pelo delegatário. A criação mediante lei do SREI decorre da interpretação teleológica do art. 236 e seus incisos, da Constituição Federal de 1988.

Inobstante os Estados e o Distrito Federal sejam os entes competentes para organizar esses serviços extrajudiciais, lei federal pode implementar e criar o Sistema Nacional de Registro de Imóveis, com o objetivo de otimizar a utilização de Tecnologia de Informação e Comunicação, uniformizando procedimentos registrares internos e de gestão, com a criação de padrões técnicos a propiciar a interconexão das serventias na protocolização eletrônica de títulos e no acesso às certidões e informações cartoriais. Essa salutar intervenção de poder de orientação, instrutório e de ordem já é exercida no âmbito dos Tribunais Regionais e Estaduais pela Corregedoria Nacional do CNJ.

Não há que se falar em quebra da independência jurídica e funcional do registrador, o qual continuará exercendo a sua delegação pública com autonomia de gestão, inclusive mantida a sua função qualificadora do título a ser levado a registro (CRUZ; LISBOA, 2017).

Dessa maneira, apesar das críticas às “cidades de papel”⁶⁸, a flexibilização da regularização no tocante aos registros, corrobora para que pessoas que vivem em situação de informalidade possam ser incluídas no panorama urbano da sociedade e tenham consolidado o direito à moradia e o direito de possuir sua própria propriedade, por mais que apenas formalmente.

Frisa-se que os maiores pontos de contestação da Lei nº 13.465/2017 ocorrem em relação às questões rurais, sendo que as ADIs citam, com frequência, o favorecimento aos

⁶⁷ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

⁶⁸ Crítica estabelecida à Lei 13.465/2017 por dar grande atenção ao registro imobiliário.

chamados “grileiros”, no que concerne à privatização do patrimônio público. A exemplo disso, observa-se que o MPF, o PT e o IAB alegam pontos de inconstitucionalidade acerca da alienação de áreas da Amazônia.

Enfim, são tantos os argumentos apontados nas ADIs que torna evidente a difícil tarefa de abordar os mais pertinentes. Embora alguns pontos não tenham sido abordados, ainda sim proporcionam grande debate, razão pela qual se depreende que a lei debatida possui inúmeras controvérsias, com interessantes fundamentos para ambos os lados.

Nesse bojo, colaciona-se a seguinte colocação:

[...] é cediço esclarecer que surgem críticas e elogios à criação da lei 13.465/17, uma vez que do ponto de vista positivo, o referido diploma é indispensável para a regularização das propriedades informais, uma vez que flexibiliza este procedimento, podendo, inclusive, ser administrativo. Por outro lado, do ponto de vista negativo - e como bem salientado por Rodrigo Janot na ADI 5771 - cabe analisar o fato de que a lei possibilita a privatização de patrimônios públicos, tendo até os que defendem a tese de que a referida lei afronta alguns princípios ou direitos previstos constitucionalmente, como o direito à moradia, à função social da propriedade, dentre outros. (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1617).

O julgamento da lei impugnada pelas ADIs não possui data para ocorrer, mas pela breve exposição acima evidenciou-se a relevância dos assuntos debatidos, bem como a dificuldade de deliberar acerca das inconstitucionalidades demonstradas. Portanto, resolver a presente celeuma será encargo árduo aos seus julgadores, restando a nós aguardar as consequências diante de uma possível procedência dos pedidos propostos.

Em sequência, a presente pesquisa aprofundar-se-á nas inconstitucionalidades alegadas acerca do instituto da legitimação fundiária, em que concluir-se-á pela constitucionalidade, ou não, do novo mecanismo.

4.2 A (in)constitucionalidade da legitimação fundiária

Até este momento, buscou-se apresentar o grande problema fundiário brasileiro e expor os inúmeros mecanismos destinados a resolver um tema que persiste há décadas, senão séculos. Em sequência, procurou-se expor a nova lei de regularização fundiária, sendo debatidos, no tópico anterior, alguns problemas de constitucionalidade da norma.

Dessarte, após a compreensão da abrangência e importância dos institutos anteriormente citados, questiona-se as razões para a criação de um novo mecanismo com justificativa tão distinta, como o demonstrado na exposição de motivos⁶⁹ da Medida Provisória nº 759/2016.

Em razão de ter sido apresentado resumidamente no capítulo anterior, são cabíveis algumas explicações acerca do novo mecanismo. O instituto da legitimação fundiária, nas palavras de Tartuce:

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 em **22 de dezembro de 2016** (2019, p. 288, grifo nosso).

De início, como se percebe, a lei nos traz as expressões “forma originária de aquisição do direito real de propriedade” e “conferido por ato do poder público”, sendo a primeira responsável por trazer à mente o instituto da usucapião, enquanto a segunda, por tentar trazer distinção em relação à usucapião.

Tanto na usucapião quanto na legitimação, ocorre a aquisição da propriedade de forma originária, isso é, uma aquisição livre de vínculos anteriores. Contudo, na usucapião a propriedade não é conferida (atribuída ou outorgada) por alguém e sim adquirida através do decurso do tempo da posse qualificada e contínua, enquanto na legitimação o direito de propriedade é conferido por ato do Poder Público, compreendendo-se que somente a posse não bastaria para a aquisição (PEDROSO, 2018, p. 168).

Nesse diapasão, entende-se, também, que a legitimação fundiária se particulariza da usucapião por não precisar de uma posse mansa, pacífica e contínua, visto que na legitimação

⁶⁹ 100. II – SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. A proposta de Medida Provisória consigna nova forma de aquisição do direito real de propriedade.

101. Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

102. Com efeito, por sua amplitude e simplificação procedimental, a legitimação fundiária tem caráter excepcional e, assim, somente se aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados, ou seja, àqueles existentes na data de publicação da Medida Provisória, considerada, a partir dos requisitos especificados, a consolidação e a irreversibilidade da ocupação urbana.

103. Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia, bem como de garantia dos fins sociais das cidades. Eis a razão pela qual são objeto de regularização fundiária, com os limites da proposta de Medida Provisória em tela, não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados.

o período de posse fica compreendido no momento em que se consolidou⁷⁰ (tornou-se irreversível) o núcleo urbano informal na forma do artigo 11, inciso III, da Lei nº 13.465/2017, portanto, a partir do momento que o Poder Público “quase”⁷¹ arbitrariamente reconhece esse fato (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 209).

Desse modo, por retirar os principais requisitos da usucapião, questiona-se se o novo instituto seria uma espécie de meio-termo entre a usucapião coletiva e a individual, pois, como pressupõe Amadei, a legitimação fundiária é “coletiva no pressuposto da consolidação do fato embrionário do direito, a incluir, pois, algum tempo de posse; individual, no seu fim, ou seja, no destino do direito à propriedade, atribuído singularmente a cada ocupante” (PEDROSO, 2018, p. 170).

Ademais, quando se verifica a possibilidade de o instituto ocorrer tanto em patrimônio público quanto privado, adentra-se em discussão acerca da vedação de usucapião de bem público e da violação ao direito de propriedade, questões que em breve serão debatidas.

Realizadas tais explanações do novo mecanismo, constata-se que as ADIs o enfrentam alegando que afronta a constituição nesses pontos:

A legitimação fundiária [...] viola sozinha e diretamente a proteção constitucional da propriedade prevista nos: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XXIV (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 e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); art. 182, §4º, III (desapropriação sanção mediante indenização); e art. 183, §3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião) (petição inicial da ADI 5883, p. 8)⁷².

Visto isso, considerando a possibilidade de o instituto da legitimação fundiária ser declarado inconstitucional, convém explicar de que maneira ocorre as ofensas com base nas fundamentações das ADIs 5771, 5787 e 5883. Portanto, em primeiro lugar, lícito discorrer acerca da possibilidade de o instituto ocorrer em imóveis públicos.

O IAB estabelece que a legitimação fundiária incorre no problema de constituir um modo de aquisição originário de propriedade sem obediência aos requisitos do artigo 183, *caput*, da Constituição Federal e, ainda, possibilitando a aquisição de bens públicos na forma vedada pelo parágrafo 3º do mesmo artigo.

⁷⁰ Lembrando que a data limite para tal consolidação é 22 de dezembro de 2016.

⁷¹ Frisa-se que apesar de boa dose de discricionariedade acerca da avaliação, o município ainda está adstrito à publicidade do ato (artigo 28, inciso V, da Lei nº 13.465/2017) e aos demais princípios da administração pública (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal) (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 211).

⁷² Optou-se por expor as alegações da ADI 5883, em razão de esta englobar os pontos debatidos pelas ADIs 5771 e 5787.

Nesse sentido, Gilmar Mendes, sem adentrar no mérito, também coloca uma interrogação sobre a possibilidade de haver a aplicação do novo instrumento em imóveis públicos, como se observa:

[...] a possibilidade de incidência de legitimação fundiária em imóveis públicos está a merecer maior reflexão. Isso porque o art. 183, § 3o, da Constituição Federal veda expressamente o usucapião em tais hipóteses. Registre-se, ainda, que a norma ora comentada nada dispõe sobre a necessidade de conformação com as demais regras e procedimentos para a disposição de bens públicos a particulares (2019, p. 366).

Como se percebe, deve-se atentar para o fato de que a legitimação fundiária constitui uma nova espécie de usucapião que incide indistintamente sobre terras públicas e privadas, cujo reconhecimento passa a ser feito no âmbito do Poder Público, sem qualquer critério de renda, tempo de posse, propriedade única e utilização, ocasionando considerável insegurança jurídica. A sua utilização indiscriminada e sem critérios igualmente atenta contra a probidade administrativa e a boa gestão do patrimônio público (OLIVESKI et al, 2018, p. 39-40).

Ainda, agrega-se à discussão o fato de ser dispensado o procedimento de desafetação e as demais exigências acerca da alienação de bens públicos para fins da Reurb, conforme reza o artigo 71 da Lei nº 13.465/2017⁷³, facilitando, assim, a cedência de bem público. Logo, a aplicação da legitimação fundiária pode comprometer o patrimônio público, bem como a sua defesa, que é competência comum dos entes federativos, conforme dispõe artigo 23, inciso I, da Constituição Federal⁷⁴.

Para melhor esclarecimento das inconstitucionalidades, observa-se o seguinte exemplo, que apesar de ser deveras hipotético, possibilita melhor compreensão: determinada pessoa foi eleita para ocupar a prefeitura de certa cidade e esta pessoa recebeu inúmeros votos de cidadãos residentes em determinado núcleo urbano informal consolidado até a data limite e estabelecido sobre patrimônio público, alegando que concederia o título de propriedade para aquelas pessoas. Logo, ao conceder o título a essas pessoas, através de ato arbitrário e livre de qualquer procedimento de alienação de bem público, estaríamos diante de uma grande afronta aos preceitos constitucionais.

Nesse contexto, há autores como Tartuce, por exemplo, que não veem problema na legitimação recair sobre bem público, uma vez que é favorável à usucapião de bens públicos dominicais, por considerar estes sujeitos ao princípio da função social (2018, p. 08-09).

⁷³ Art. 71. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do **caput** do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁷⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Contudo, o presente estudo, nesse ponto, concorda com a inconstitucionalidade do instituto, dada a grande perda de patrimônio público que pode vir a ocorrer, bem como servir de gratificação à “grilagem”⁷⁵. Portanto, constata-se que há mais prejuízos do que benefícios na concessão da legitimação para imóveis situados sobre bem público.

No tocante à ocorrência da legitimação fundiária em patrimônio privado, observa-se claramente uma afronta a inúmeros ditames constitucionais de proteção ao direito de propriedade⁷⁶, pois a Constituição Federal, ao dar relevância à propriedade privada, delimita de forma expressa as possibilidades de aquisição extraordinária de propriedade, quais sejam, usucapião e desapropriação mediante indenização (petição inicial da ADI 5883, p. 36-37).

Além disso, por ser possibilitado ao Poder Público conferir a legitimação fundiária, sem qualquer observância de prazo de ocupação ou de pressupostos acerca da função social, pode ser configurado um ato de confisco, que também é vedado em nosso ordenamento.

Nesse bojo, Mendes é mais acintoso em dizer que é inconstitucional, uma vez que não há evidentes limites ao Poder Público e, muito menos, uma garantia a ser concedida a quem perde sua propriedade, tal qual a indenização. Aduz que:

é de se questionar a constitucionalidade da atribuição à administração pública da prerrogativa de conceder a legitimação fundiária, mediante a verificação dos requisitos acima, sobre imóveis de titularidade de particulares, em procedimento administrativo, e sem, necessariamente, a verificação de algumas das causas de usucapião, resguardados os princípios do devido processo legal e da garantia do amplo direito de defesa. Trata-se, a rigor, de severa restrição ao direito de propriedade, cuja legitimidade haverá de ser aferida à luz da devida ponderação entre os princípios constitucionais incidentes no tema (2019, p. 366).

Logo, a legitimação fundiária proporciona uma perda forçada de propriedade. Em razão disso, mister a seguinte reflexão acerca da propriedade:

A propriedade [...] é garantida por nosso direito em razão de ser bem de função econômica, que integra o patrimônio de alguém. Nela repousa concentração de riqueza material, reserva de capital, valor de troca na circulação jurídico-econômica dos bens. Assim, e em ordem jurídico-econômica fincada no princípio da propriedade privada (art. 170, II, da CF), a migração das riquezas de um patrimônio ao outro não se faz sem causa justa e, em regra, de igual viés jurídico-econômico.

⁷⁵ De acordo com a WWF-Brasil (organização da sociedade civil brasileira, apartidária e sem fins lucrativos) o termo grilagem vem da descrição de uma prática antiga de envelhecer documentos forjados para conseguir a posse de determinada área de terra. Os papéis falsificados eram colocados em uma caixa com grilos e, com o passar do tempo, a ação dos insetos dava aos documentos uma aparência envelhecida. Assim como na prática com os grilos, a ocupação ilegal de terras públicas continua fundamentada no esforço para fazer documentos falsos parecerem verdadeiros.

⁷⁶ Artigo 5º, incisos XXII (direito de propriedade), XXIII (função social da propriedade) e XXIV (desapropriação mediante indenização); artigo 170, incisos II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica) e, artigo 182, §4º, III (desapropriação sanção mediante indenização).

Enfim, pelo direito ordinário, não se perde a propriedade à força, a troca de nada, salvo na exceção da usucapião, em que a prescrição aquisitiva do domínio de um destrói o domínio do outro. Por isso, desapropriação exige justa e prévia indenização em dinheiro; por isso, o apossamento administrativo se resolve em indenização ao proprietário; por isso, as limitações administrativas não podem ir a ponto de esgotar as funções econômicas da propriedade, considerada em sua singularidade, e configuram, quando isso ocorrer, quadro equivalente à expropriação indireta, justificando indenização; por isso, não se admite utilizar tributo com efeito de confisco; por isso, não há prescrição extintiva de direito de propriedade; por isso, não é a inércia no exercício das faculdades do domínio que, em si, aniquila o direito de propriedade, mas, por exceção fundada em razões de paz social (estabilidade das relações jurídicas consolidadas), é a prescrição aquisitiva do possuidor *ad usucapionem* que o destrói (PEDROSO, 2018, p. 171-172, grifo nosso).

Assim, trata-se de mecanismo de extinção do vínculo proprietário original em que decorre evidente extrapolação das hipóteses excepcionais determinadas constitucionalmente (usucapião e desapropriação), tentando criar uma terceira figura, sem a correta regulamentação. Pretende-se, por consequência, fugir das condições impostas pela Carta Magna para a extinção de tal vínculo, tais como interesse social (necessário para a desapropriação); período aquisitivo e finalidade de moradia (exigidos para usucapião), devido processo e indenização justa (prevista expressamente para os casos constitucionais) (petição inicial da ADI 5883, p. 38-39).

Não se posicionando nem como desapropriação nem como usucapião, mas como instrumento jurídico novo, que não determina o pagamento de qualquer quantia indenizatória ao proprietário particular, a legitimação fundiária viola e fragiliza o direito à propriedade (petição inicial da ADI 5883, p. 39).

Ademais, podendo ocorrer a legitimação na hipótese de Reurb-E, deve ser percebido que não há qualquer exigência quanto ao imóvel, basta a destinação urbana, independe de finalidade/utilidade social ou produtiva. Dessa forma, é perceptível a afronta ao princípio da função social da propriedade, haja vista que é suficiente a existência do imóvel no núcleo urbano para a legitimação (petição inicial da ADI 5787, p. 41).

No mais, questiona-se a não existência de requisitos para a concessão da legitimação na Reurb-E, visto que na Reurb-S, ou seja, para pessoas de baixa renda, há maiores requisitos. Sobre isso, o PT disserta que diante da ausência de requisitos na Reurb-E a concessão ficaria a critério do Poder Público, o que claramente demonstra ofensa aos princípios da isonomia e da igualdade, pois para a Reurb-S é necessário cumprir as exigências do parágrafo 1º do artigo 23 da Lei nº 13.465/2017⁷⁷ (petição inicial da ADI 5787, p. 40-41).

Diante do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade do instituto da legitimação fundiária também no âmbito privado. Todavia, sublinha-se que pode ser possível essa ocorrer, sem ofensas à constituição, em único momento, que é quando há imóvel abandonado.

Amadei traz essa ideia e explica que “com a situação de abandono, fica afastado o quadro de perda forçada de domínio”. Dessa maneira, o imóvel pode vir a ser adquirido pelo legitimado após passar pelo procedimento de arrecadação de imóvel abandonado estipulado pelos artigos 64 e 65 da Lei nº 13.465/2017⁷⁸ (PEDROSO, 2018, p. 175).

Enfim, o novo instrumento tentou inovar por meio de outros mecanismos já existentes em nosso ordenamento, como a usucapião, a legitimação da posse e a desapropriação, contudo, como se verificou neste tópico as novidades mais atacaram direitos do que

⁷⁷ § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

- I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

⁷⁸ Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no **caput** deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

- I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;
- II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;
- III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

preservaram. Portanto, não é possível proferir que tal instituto visa efetivar o direito à moradia.

Por término, ressalta-se que, aos poucos, os municípios estão começando a aplicar tal instituto e, enquanto se aguarda o julgamento das ADIs pelo Plenário do STF, algumas situações podem se tornar irreversíveis, de modo que, quando ocorrer o julgamento, deve-se atentar para os efeitos que a decisão terá.

5. CONCLUSÃO

O direito à moradia está presente na Constituição Federal de 1988, pois é decorrência lógica e social do princípio da dignidade humana, que instituiu a satisfação das necessidades básicas da vida como um direito fundamental que deveria estar presente em nosso cotidiano.

Certo é que, apesar de o direito à moradia estar garantido constitucionalmente, não houve nenhum elemento para a mudança da realidade habitacional brasileira, sendo a ocupação ilegal o grande método de expansão urbana no Brasil. Por conseguinte, a ocupação de áreas públicas ou de proteção ambiental se tornou comum nas grandes cidades e não representa de fato uma forma de respeito ao direito à moradia, pois além do dano ambiental, normalmente são áreas sem nenhuma cobertura de serviços urbanos básicos (MARICATO, 2003, p. 158).

Em razão disso, de início pretendeu-se narrar a situação estrutural do Brasil, evidenciando que as inúmeras leis surgidas ao longo do tempo não foram eficazes a fim de evitar o atual problema fundiário, bem como explanou-se alguns institutos que visam minimizar as consequências da situação.

Após a contextualização inicial, em segundo lugar buscou-se apresentar a nova lei de regularização fundiária e apontar algumas das principais mudanças trazidas pela norma através de um breve comparativo com a legislação anterior (Lei nº 11.977/2009). Por consequência, demonstrou-se algumas alterações nos institutos já existentes e evidenciou-se os novos instrumentos e a maneira como estes deverão ocorrer na prática.

A partir destes dois momentos, tem-se uma compreensão do panorama fundiário urbano brasileiro e acerca de quais problemas a Lei nº 13.465/2017 visou abranger. Contudo, a iniciativa legislativa foi de consertar uma celeuma que perdura há décadas em questão de pouco tempo.

À vista disso, surgiram problemas de constitucionalidade que deram ensejo à proposição de três ADIs, as quais foram expostas no decorrer do terceiro capítulo. Percebeu-se das argumentações das ADIs que a Lei nº 13.465/2017 é formalmente inconstitucional por não atender os requisitos do artigo 62 da CRFB, bem como possui certas inconstitucionalidades materiais.

No que refere ao instituto da legitimação fundiária, a não observação de preceitos constitucionais levou a criar um instituto que vai de encontro a outros direitos e, diante disso, questionou-se as razões para criar um instrumento no intuito de solucionar um problema e gerando outros tantos.

Por tais motivos, o presente estudo concluiu que deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da Lei nº 13.465/2017 e, caso o Plenário do STF não entenda nesse sentido, que em determinados pontos da lei sejam reconhecidas algumas inconstitucionalidades materiais, como é o caso da legitimação fundiária em razão da ofensa a inúmeros preceitos fundamentais.

Por fim, entende-se que uma possível saída ao problema da moradia, para além da criação de normas que pouco apresentam resultados, poderia ser encontrada nas palavras de Celso Furtado que, acerca do dilema habitacional brasileiro, estabeleceu a compreensão que no Brasil o que falta é encarar a ausência de habitação como meta social a fim de solucionar o déficit de moradias (2002, p. 17-19).

Fica assim demonstrado que criar novos institutos não é sempre a melhor saída porque se está mais uma vez pretendendo preencher lacunas que são cada vez maiores, de modo que a melhor solução é encarar o problema com seriedade na intenção de evitar o surgimento de novos núcleos urbanos informais.

Assim, frisa-se que, quando a habitação for considerada como meta social, a consequência lógica será a diminuição das desigualdades sociais, pois o acesso à moradia digna é uma porta para a consolidação de outros direitos, como saúde, educação, entre outros.

REFERÊNCIAS

- ABREU, João Mauricio Martins de. **A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial**. *Revista Direito GV*, 28 maio 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23955>>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- ALCANTARA FILHO, José Luiz.; FONTES, Rosa Maria. O. **A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil**. Heera Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada, v. 4, n. 7, p. 64–85, 2009.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP). **Primeiras Impressões Sobre A Lei No 13.465/2017**. 2018. Disponível em: <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9777.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- _____. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de

dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1^o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5771/DF – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5787/DF – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5883/DF – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CONSELHO Nacional de Justiça. Provimento n. 47, de 19 de junho de 2015. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2510>>. Acesso em 19 mar. 2020.

_____. Provimento n. 89, de 18 de dezembro de 2019. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2020.

CRUZ, José Aurélio da; LISBOA, José Herbert Luna. **Operador nacional do sistema de registro de imóveis eletrônico e a atividade regulatória da Corregedoria Nacional de Justiça**: uma nova realidade instituída pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/operador-nacional-do-sistema-de-registro-de-imoveis-eletronico-e-a-atividade-regulatoria-da-corregedoria-nacional-de-justica-uma-nova-realidade-instituida-pela-lei-n-13-465-de-11-de-julho-de-2017/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. Realidade, condomínios e mutações do direito brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, [s. L.], v. 84/2018, p.383-402, Jan/jun 2018. Semestral. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?src=docnav&ao=&fromrend=&srguid=i0ad6adc50000016f960c94e4f5e85b96&epos=16&spos=16&page=0&td=318&savedSearch=&searchFrom=&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FAUSTINO, Raphael Brito. PRONI, Marcelo Weishaupt. **Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)**. *Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, n. 46, p. 181-215, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6535/8/ppp_n46_avanços%20e%20limites.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.

FENDT, Luiza Cheuiche. **Planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil**. 2004. Disponível em: <<https://www.unisc.br/site/sidr/2004/conferencias/04.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei nº 10.257/2001 e Lei do Meio Ambiente Artificial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553608782/cfi/4!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

LUFT, Rosângela. Concessão de uso. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/115/edicao-1/concessao-de-uso>>.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo, SP: Atual Editora, 1997.

_____. *Metrópole, legislação e desigualdade*. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 maio 2020.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova Ordem Jurídico-Urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (IDP). Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610945/cfi/4!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/2/4@0:0>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2018.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização Fundiária**. 2. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVESKI, Marco Aurélio Marques et al. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re)pensando Direito**, Santo Ângelo, ano 08, n. 15, p. 25-44, jan./jul. 2018. Disponível em: < <http://local.cneesan.edu.br/revista/index.php/direito/article/view/608/465> >. Acesso em 10 abr. 2020.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro, RJ: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

ROSADO, Lisiane Forti. **Regularização fundiária urbana no município de Soledade**: análise da política pública de regularização fundiária e acesso à moradia. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018. Disponível em: <<http://tede.upf.br/jspui/bitstream/tede/1710/2/2018LisianeFortiRosado.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-25112016-172625/publico/PARCIAL2.pdf>> Acesso em: 06 dez. 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **Direito urbanístico e regularização fundiária**. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 10, n. 3, p.1595-1621, 25 jul. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734> >. Acesso em: 02 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610105/cfi/4!/4/4@0.00:0.00> >. Acesso em: 25 mar. 2020.

SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, S. l., v. 83/2017, p.423-454, jul/dez. 2017. Semestral. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc5000001704e4c767115f4e851&docguid=If8855af0d03611e7a8ed010000000000&hitguid=If8855af0d03611e7a8ed010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=42&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

SÉRGIO JACOMINO. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. **Carta do Presidente: O SREI - o Projeto Original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR**. 2017. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/institucional/presidente/mensagens/28>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Regularização fundiária como política pública permanente: teoria e prática**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, ano 12, n. 59, jan./fev., 2010. p. 231-232

STÉDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate da década de 1990**. 2013. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/a%20questao%20agraria%206%20-.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, [s.l.], v. 23, n. 03, p.1-23, 2018. Fundação Edson Queiroz. <http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800>. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. **Direito Civil: Direito das Coisas – Vol. 4**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530983994/cfi/6/10!/4/2/4@0:100>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Código Civil interpretado**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018905/cfi/6/10!/4/2/4@0:81.2>>. Acesso em: 26 fev. 2020.