

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNDB

CURSO DE DIREITO

ELIEL COSTA DO NASCIMENTO FILHO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) COMO MÉTODO DE
INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI**

13.465/2017

São Luís

2021

ELIEL COSTA DO NASCIMENTO FILHO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) COMO MÉTODO DE
INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI
13.465/2017**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Josanne Cristina Ribeiro
Pereira Façanha

São Luís

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Nascimento Filho, Eliel Costa do

Regularização fundiária urbana (Reurb) como método de integração socioespacial e a (in)constitucionalidade da lei 13.465/2017. / Eliel Costa do Nascimento Filho. São Luís, 2021. 74 f.

Orientador: Ma. Josanne Cristina Ribeiro Pereira Façanha.
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

1. Direito urbanístico. 2. Regularização fundiária. 3. Segregação socioespacial. 4. Inconstitucionalidade. 5. Lei 13.465/2017. I. Título.

CDU 349.4

ELIEL COSTA DO NASCIMENTO FILHO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) COMO MÉTODO DE
INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI
13.465/2017**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Josanne Cristina Ribeiro
Pereira Façanha

Aprovada em 16/12/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Josanne Cristina Ribeiro Pereira Façanha (Orientadora)

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof.

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof.

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

RESUMO

O presente artigo visa analisar a compatibilidade do procedimento de regularização fundiária urbana (Reurb) com o objetivo geral de introdução de núcleos urbanos informais ao contexto legal das cidades, promovendo a integração socioespacial. Ademais, explora o estudo diversos instrumentos e institutos trazidos pela Lei 13.465/2017 correlatos ao contexto urbano, constatando desde as racionalidades que os informaram até aspectos da formação da política urbana constitucional. A nova legislação se cuida de assimilar a perspectiva da regularização em sentido amplo, conformada com as diretrizes urbanas e ambientais, para isso, atribui papel de destaque aos municípios com possibilidade de participação dos demais entes no procedimento. Indubitavelmente, devido sua amplitude e de modo a criar um novo sistema em um título de concentração, a Lei 13.465/2017, sofreu uma série de questionamentos acerca de sua constitucionalidade intrínseca e extrínseca, sucedendo este à análise dos pontos mais controversos, com grande enfoque no aspecto social.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Regularização Fundiária. Segregação Socioespacial. Lei 13.465/2017. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This article aims to analyze the compatibility of the urban land regularization with the general objectives of sociospatial integration of informal urban settlements into legal context of cities. Furthermore, it analyzes also the various instruments and institutes related to the urban context brought by Law 13.465/2017, summing up all rationalities that led to the formation of constitutional urban policy. The new legislation also innovates by assimilating the perspective of broad-sense regularization, in accordance with urban guidelines, for which it grants a prominent role to local government. Undoubtedly, due to its breadth and in its intention to regulate the whole system in a single title, Law 13,465/2017, suffered a series of questions about its intrinsic and extrinsic constitutionality, the main ones being analyzed in this paper, focusing on social aspects.

Key-words: Urban Law. Regulation of Property. Sociospatial Segregation. Law 13.465/2017. Unconstitutionality

ÍNDICE DE SIGLAS

AEIS/ZEIS – ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL / ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL

ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

EMC – EMENDA CONSTITUCIONAL

CC – CÓDIGO CIVIL

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CRF – CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

FAR – FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

MNRU – MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

MP – MEDIDA PROVISÓRIA

PMCMV – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

STF- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUMÁRIO

1.0 INTRODUÇÃO	11
2.0 FORMAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	13
2.1 O fenômeno urbano e a consolidação da informalidade	14
2.2 A evolução das normativa aplicáveis às habitações urbanas	21
2.3. reflexos da política de regularização fundiária urbana	26
3.0 O MARCO REURB, SEUS INSTITUTOS E OS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.	33
3.1 ALGUMAS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI 13.465/2017.....	33
3.2 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	40
3.3 REURB COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL	46
4.0 INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI 13.465/2017	50
4.1 Questionamentos gerais acerca da constitucionalidade da Lei 13.465/2017	51
4.2 Análise pontual das inconstitucionalidade frente ao objetivo de integração socioespacial	58
5.0 CONCLUSÃO:	65
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

A Lei n.º 13.645/2017 trouxe diversos instrumentos jurídicos que visam, a concretização de direitos inerentes à propriedade, moradia e ao padrão de vida adequado, criados, dentre outras finalidades, para suprir uma grandes lacunas no ordenamento territorial brasileiro como a insegurança da posse de imóveis urbanos e rurais e a precariedade constante das habitações.

Assim sendo, a Constituição Cidadã avançou exponencialmente nos objetivos de desenvolvimento urbano, essas perspectivas foram acopladas em nossa ordem jurídica tardiamente, a própria noção de informalidade precisou ser aclarada, tomada como problemática a começar da década de 60, quando surgiam os primeiros movimentos pela regulamentação da política urbana.

A política urbana, integrada no título referente à ordem econômica e financeira, trouxe normatizações essenciais para a construção do caráter normativo das funções sociais das propriedades urbanas, assim como das cidades, dando subsídio para as legislações infra que a sucederam a exemplo do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, a Lei 13.465 surge como um instrumento de integração, fazendo alterações em cerca de uma dezena de outras legislações, revogando as disposições antigas acerca da regularização fundiária e criando um novo sistema aplicável a essa, introduzindo um conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais denominada regularização fundiária urbana (Reurb).

Isto posto, a Reurb está dividida em três modalidades, a de interesse social (Reurb-S), a de interesse específico (Reurb-E) e a modalidade inominada (Reurb-I). Todas essas identificadas a partir do conceito de “núcleo urbano”, nova acepção trazida pela legislação em enfoque em substituição aos antigos assentamentos, conceito de todo mais abrangente. Essa mudança conceitual, para além do próprio conceito basilar objeto do procedimento de regularização, foi operada na maioria das disposições antigas de modo a se estabelecer critérios mais abrangentes e discricionários, conseqüentemente, abarcando o maior contingente possível de unidades imobiliárias com algum grau de irregularidade.

Em contrapartida, pela primeira vez houve um especial interesse em conformar a regulamentação do instituto da regularização, trazendo uma tríplice perspectiva que não mais se limita aos institutos próprios do direito civil, mas busca conformação com as diretrizes da

política urbana e a ordenação ambiental, é a almejada regularização em sentido *lato*. Tal aceção pode ser facilmente constatada nas disposições acerca dos objetivos almejados com o processamento de uma Reurb, em que a integração socioespacial é elemento chave do seu sucesso.

Dado essa concentração de matéria, indubitavelmente a lei viria a sofrer críticas, e de fato trouxe diversas disposições polêmicas como um novo método de aquisição originária: a legitimação fundiária. Muito se vem questionando o instrumento da legitimação, por resultar na perda da propriedade em detrimento dos núcleos despida de contrapartida econômica fora de lei formal, além de diversos outros desdobramentos invasivos ao direito de propriedade.

Algumas instituições democráticas como o Ministério Público e o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Partido dos Trabalhadores protocolaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade distribuídas sob os números 5771, 5787 e 5883, respectivamente, questionando disposições específicas da Lei nº 13.465/2017 ou até mesmo sua integralidade. No âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, muitos tópicos de inconstitucionalidade material e formal foram suscitados, desde o estímulo a grilagem de terras até a ausência de deliberação pelo conselho das cidades, o que põe em cheque os objetivos da Reurb.

No que tange o âmbito acadêmico, é evidente que a pesquisa foi motivada pelos diversos questionamentos que vêm sofrendo a Lei nº 13.465/2017, sendo necessário um juízo de sopesamento entre esses e a realidade da regularização fundiária urbana.

Em âmbito pessoal, a escolha do tema se justifica pela afinidade com o ramo do direito urbanístico e imobiliário que se reflete na busca pela conformação de suas disposições, muitas vezes negligenciadas, com o procedimento de regularização.

Por fim, a importância em âmbito social se dá de forma muito ampla, visto ser a irregularidade parte integrante na vida da maioria dos que residem em território nacional, seja pela ausência de qualquer registro de propriedade, seja pela falta de condições de habitabilidade suficientes para afirmar sua dignidade, possivelmente contornadas dado o viés social intrínseco da legislação em tela.

Para tanto, o primeiro capítulo visa constatar pontos de interesse que vão desde do porquê regularizar até a identificação dos interesses que fomentaram a criação da regularização fundiária e a política urbana. Aqui se constata a evolução normativa relativa ao ordenamento urbano e as novas e velhas perspectivas que fizeram os objetivos da República

se direcionarem à regularização fundiária e como se desenvolveu o quadro de segregação socioespacial.

No segundo capítulo, foram abordadas as medidas relativas à regularização fundiária urbana, dissecando os conceitos, introduzindo os instrumentos de modo a apresentar o sistema normativo inaugurado pela Lei 13.465/2017 e as perspectivas exclusivas relativas a propriedade, moradia e o padrão de vida adequado.

Por fim, no último capítulo, buscou-se analisar os aspectos materiais e formais de inconstitucionalidade suscitados no âmbito das ADIs, visando constatar sua real compatibilidade com a ordem constitucional, mormente o atual desenvolvimento da política urbana.

2 FORMAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Neste primeiro capítulo, o estudo visa constatar as diversas racionalidades que orientaram a formação da política urbana, passando brevemente pela formação da propriedade privada até o início da política urbana, constatando-se a evolução legislativa aplicável à regularização, apresentado por fim será um quadro com os reflexos do instrumento de regularização ampla operados em consonância com as diretrizes urbanísticas.

2.1 O fenômeno urbano e a consolidação da informalidade

O problemático cenário das cidades brasileiras, facilmente perceptível aos olhos do observador leigo, remete-nos ao questionamento inicial de origem da confusão e segregação socioespacial em territorial nacional e a urgência por políticas urbanas que sejam capazes de concretizar a cidadania e seus elementos. Passar-se-á nesse primeiro momento a esboçar os decalques históricos que levaram a estrutura hodierna fundiária ao grau de precariedade, com vistas a analisar a evolução normativa no que tange o direito da terra, e a urgência por um novo marco regulatório que atenda as demandas dinâmicas contemporâneas e a intervenção social no acesso à terra e regulação de políticas urbanas.

Condições de irregularidade permeiam as propriedades brasileiras sejam em áreas rurais ou urbanas, nessas últimas, devido particular circunstância que compõe o espaço urbano e a lógica socioespacial própria das cidades, possuem condições específicas de concretização do que hoje denomina-se “função social” que diferem estruturalmente das concepções e instrumentos aplicáveis às questões fundiárias em contexto rural.

Com vistas a decalcar o atual cenário de segregação socioterritorial urbana, passamos a introduzir alguns dados que informam o quadro de precariedade e insegurança constante.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento regional, cerca de 60 milhões dos domicílios do país são irregulares, totalizando quase 50% do total de imóveis existentes,

permeando o quadro de irregularidade seja virtude de critérios de habitabilidade, ambientais, segurança jurídica etc¹.

O quadro possui contornos exprimidos na formação da propriedade, que passou por um período em que se baseava unicamente na posse, passando para a gradual criação de direitos reais, sempre como resposta às demandas sociais. Nesse sentido, a legislação enfoque do presente artigo surge em um claro viés de estabilização das demandas sociais que vão para além regularização fundiária, e que mais podem ser identificadas como um demanda de superação da situação que polariza os habitantes de áreas urbanas tanto socialmente como espacialmente.

O cenário de segregação socioterritorial integra a realidade latino-americana que em muito decorre das consequências de uma política territorial segregacionista, fazendo-se verdade também em território nacional, com claras diferenças regionais quanto a sua gravidade e profundidade. Inevitavelmente, o quadro de segregação resultou no estopim reivindicatório, o que ocorreu tardiamente. Atualmente muitas soluções são engendradas a título de conferir maior dignidade às populações e contorno à informalidade patente, sendo a Lei 13.465/2017 o mais recente marco no que tange a regularização fundiária, visando igualar a “cidade real” à “cidade legal”.

Não se pode desconiliar a atual estrutura fundiária com a formação da propriedade brasileira, que possui origens no legado da Coroa. Com a chegada dos portugueses em território nacional por volta de 1500, a forma de propriedade aderida pela coroa foi a transferência de todo território nacional à titularidade da Coroa, inexistindo propriedade privada até o ano de 1850. Com intuito de estimular o modelo agroexportador característico desse período, foi criado o instituto da concessão de uso com direito à herança. Basicamente, o instituto operava hereditariamente, sendo os herdeiros legitimados à manutenção da posse de seus genitores e exploração dos respectivos imóveis, todavia era negado o direito a alienação ou mesmo a aquisição de novas terras. (STEDILE, 2012, p.22-24)

A partir desse momento, pode se dizer que nasceu a cultura do domínio pela posse resultante do sistema de sesmarias² e das capitâneas hereditárias. Segundo os historiadores

¹CORREIO BRAZILIENSE. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério**. Disponível em: Acesso em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml> 20 de agosto de 2021.

² Instituto disciplinado pela Lei 26 de junho de 1375, de D. Fernando I, apesar de não conter em seu texto qualquer menção à palavra “sesmaria” no texto original. A Lei fez parte das ordenações Afonsinas,

José Fábio Rodrigues Maciel e Renan Aguiar (2014, p.132-144), o processo de colonização foi regido pelas Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), diretamente influenciadas pelo Código de Justiniano e o direito romano, todavia, na primeira metade do século, com as terras já nas mãos dos donatários, inúmeros queixas de omissão legal e abusos reiterados chegavam a corte portuguesa, de forma a ser necessária a instituição de um Governo Geral subordinado à Coroa, limitando o poder exercido pelo senhores de terras e erigindo a partir de normas uma estrutura ordenada capaz de salvaguardar os interesses reais, comumente afrontados por outras nações.

Assim, percebe-se que a aparência de concentração fundiária durante o período colonial não restritamente estava ligada à propriedade privada na forma da qual hoje se concebe, porém as concessões de uso permitiam acesso direto aos meios de produção e conseqüente fomento econômico, de modo a preocupar a Coroa ao ponto de expandir seu poder fiscalizatório visando resguardar a hegemonia do seu poder, passado esse primeiro momento,

O período compreendido entre os anos de 1822 até 1850, o solo brasileiro foi vinculado apenas pela posse, havendo como marco regulatório a lei orçamentária nº 317 de 1.843, que definiria as diretrizes que posteriormente se assentaria o registro imobiliário, só sendo esse último concebido a partir da lei nº 601 de 1850, com o aparecimento de demandas por uma regulamentação que ofertasse segurança jurídica à propriedade e posse de bens imóveis. A averbação do título hábil em cartório se tornou requisito a partir do Código Civil de 1.916³, com correspondência na atual codificação no Art. 1.245. (AVVAD, 2012, p.9)

Conforme leciona Stedile (2012, p.24-29), a Lei nº 601, de 1850, teve como suas principais características implantar no Brasil a propriedade privada de terras, facultando a qualquer cidadão transformar-se em proprietário, mediante conversão da concessão de uso em

Manoelinas e Filipinas, sendo aplicada no Brasil até 17 de julho de 1822, com algumas modificações na sua utilização, como o próprio conceito de sesmeiro (no Brasil correspondendo ao beneficiário e não a um “fiscal” das concessões, como no sentido original), diminuição de critérios como da não necessidade de condições de exploração, demarcação e confirmação, assim como a não punição pelo *comisso* (falta de pagamento pela terra), e o próprio conceito de terra devoluta. (AVVAD, 2012, p.7)

³Anteriormente a entrada em vigor do Código Civil de 1916 existia um emaranhado legislativo relativo ao direito privado, além dos títulos já citados acima, durante a União Ibérica, várias leis extravagantes, muitas delas com disposições contraditórias ou mesmo de culturas jurídicas diferentes eram aplicadas no Brasil por disposição da Lei da Boa Razão. Apesar do quadro, não foi de iniciativa dos juristas republicanos o projeto de confecção de uma legislação unitária capaz de abarcar as exigências da vida civil, propriedade, contratos e relações de família na época. O primeiro comando para elaboração do Código Civil nacional surgiu com a Constituição de 1824, que dispunha em seu art. 179, XVIII: “organizar-se-á quanto antes um Código Civil, e Criminal, fundado nas sólidas bases da Justiça, e Equidade”. Nota-se que a despeito do caráter de urgência explícita, a demanda só foi plenamente satisfeita em 1855, após 30 anos de juramento da Carta Imperial por Dom Pedro I (JUNQUEIRA, 2019).

direito de propriedade, com possibilidade, inclusive, de tradição por compra e venda, todavia, devendo, para isso, pagar determinada quantia à Coroa. Ressalta o Autor que, a referida Lei surge no contexto de pressões inglesas para a substituição da mão de obra escrava pela assalariada, o que urgia por parte dos possuidores de terra, criação de um marco jurídico adequado ao sistema econômico, evitando apossamentos por parte de trabalhadores ex-escravos, ressaltando o caráter de segregação da formação da propriedade desde muito cedo⁴.

O fenômeno urbano, por sua vez, está estreitamente ligado à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução, logo, aos ciclos econômicos brasileiros, que traçaram o rumo da ocupação. Na Colônia, os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades colônias, não de criação espontânea da massa, dessa forma, o ato de formação de cidades ou vilas foi sempre um ato de ofício⁵.

Apesar da cidade nascer da própria necessidade de convivência e do desejo humano em se estabelecer e construir moradia, como se pode observar, a elite dominante sempre estabeleceu informalmente a ocupação e a organização de seu espaço, em uma constante política de segregação. As cidades brasileiras não prescindiram integralmente da existência de normas urbanísticas, mas compuseram um modelo ausente de planejamento jurídico com normas cogentes de direito público, sempre a beneficiar determinada classe dominante.

A ampliação das esferas de participação política e a superação dos elementos restritos do sufrágio censitário, ou exclusivista, levam com a derrocada destes aspectos elitistas à demanda por conteúdos de proteção mais abrangente, o Estado Social, com conteúdo formalizado em normas jurídicas.

A própria Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824, outorgada pelo Imperador, já disciplinava em seu artigo 179 a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, trazendo como fundamento a liberdade, segurança individual e a propriedade, perspectiva mantida pela Constituição de 1891. A evolução constitucional acerca da tutela do direito de propriedade manteve-se sem grandes alterações, sendo acrescido a partir da Constituição de 1934 um requisito pertinente a existência de interesse social e coletivo, atribuindo a primeira limitação de cunho constitucional à propriedade, limitação mais bem

⁴Sintetiza o Autor: “Ora, essa característica visava, sobretudo, impedir que os futuros ex-trabalhadores escravizados, ao serem libertos, pudessem se transformar em camponeses, em pequenos proprietários de terras, pois, não possuindo nenhum bem, não teriam, portanto, recursos para “comprar”, pagar pelas terras à Coroa. E assim continuariam à mercê dos fazendeiros, como assalariados.” (STEDILE, 2012, p.25)

⁵SILVA. 2015, p-25.

decalcada com a Constituição de 1946 que, trouxe o instituto da desapropriação por utilidade pública ou interesse social⁶. Apenas com a promulgação da Carta Magna de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, houve o reconhecimento da função social da propriedade como princípio da ordem econômica⁷.

O quadro histórico se adiciona a irregularidade das habitações urbanas na medida em que há uma evidente negligência de áreas periféricas, em que esses núcleos existem no plano fático, porém sem o devido reconhecimento oficial, surgindo a atual acepção de regularização no sentido de integrá-los à “cidade legal”. A superveniência de normas urbanísticas, na concepção de Rolnik (1997, p.145-146), tiveram um papel relevante na concepção dual de cidade em que, paralelamente à existência de bairros privilegiados, existe uma sorte de condição extralegal, sob a qual a garantia de espaço se dá a partir da configuração de alta densidade e subdivisão de imóveis, é o denominado paradigma da legalidade.

Acerca do paradigma da legalidade no espaço urbano, como matriz da que ora se chama de núcleo urbano informal, tem a negligência como elemento estruturante, seja pela falta de uma noção única de cidade que urge uma função social vocacionada ao bem-estar ou pelo descaso relativo ao acesso à cidadania, moradia e qualidade de vida, segregando camadas sociais historicamente prejudicadas ainda mais ao segundo plano de cidadania.

Para que seja contornada essa informalidade frente aos problemas de hoje, em termos de regularização fundiária, não basta a criação de unidades imobiliárias e constituição de direitos reais, mas um conjunto de medidas que possam simultaneamente concretizar a dignidade da pessoa humana, como medidas sociais ofertadas às populações hipossuficientes e medidas urbanísticas que adequem os parcelamentos ao ordenamento municipal, com a garantia da infraestrutura essencial (MAUX, 2017).

Assim, pode-se afirmar que o problema associado a irregularidade dominial nas cidades consubstancia em um problema urbanístico, aliás, o próprio qualificativo “urbanístico” indica

⁶ Dispunha a Constituição de 1946 (BRASIL, CF. 1946):

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

⁷ ALLARI. 2001, p.176

a realidade sobre a qual o estudo recai, o urbanismo – palavra que vem do latim *urbs*, equivalente a “cidade”. O conceito de urbanismo, está estreitamente conexo ao conceito de cidade e o estabelecimento humano, de modo que a evolução do conceito deste, incide diretamente naquele, o próprio sentido de regularizar foi redimensionado em interpretação sistemática frente à política urbana constitucional e a legislação urbanística infraconstitucional, em muito pautadas pelas diretrizes urbanísticas. Dado o contexto próprio das cidades, também houve uma inclinação de competência da regularização fundiária para o âmbito municipal, passando a ser figura de especial destaque (SILVA, 2015, p.19).

Apenas por volta da década de 60 os problemas relativos à irregularidade das habitações passaram a ser tema de preocupação política, paralelamente a enorme migração e expansão dos centros urbanos, constituindo aglomerados populares carecidos de infraestrutura e presença estatal, nesse contexto surgiram as primeiras comunidades denominadas de favelas. A política habitacional nacional, por sua vez, passou a fazer parte das pautas políticas apenas com o regime militar, oportunidade em que foi instituído o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que forneceu crédito à construção de diversas unidades habitacionais, porém, despidos de equipamentos e melhorias urbanas, não atingindo os núcleos informais, relegados ainda ao mercado da informalidade (FERREIRA, 2015).

No período da ditadura militar, a função financiadora da habitação recebeu diversas críticas, que acabou por direcionar os recursos aos financiamentos de camadas mais aquinhoadas da sociedade, acabando por alargar a desigualdade e o acesso à habitação, situações percebidas atualmente tanto no Programa Minha Casa Minha Vida (2009), como no mais recente Programa Minha Casa Verde e Amarela (2021). Além da política de habitação, durante a ditadura, houve a política de saneamento com recursos do FGTS, consequentemente passando a remunerar injustamente os depositantes do fundo, o que acabou por posteriormente inviabilizar a medida.

No Brasil, atualmente, consoante dados da Fundação João Pinheiro(2018) existem cerca de 6,9 milhões de pessoas sem moradia, o que contrasta com a disponibilidade de aproximadamente 6,05 milhões de imóveis em situação de abandono ou subutilização.

A situação constata a ineficiência quanto a disponibilização de acesso à cidadania e direitos básicos como a moradia, gerando um quadro contraditório no que tange a função social exercida pela propriedade e a realidade fática, que já encontra instrumentos para sua

reversão na atual ordem jurídica. Inovações legais sempre se fazem presentes com soluções diversas tais como a já mencionada função financiadora da habitação, o que sem dúvidas corrobora à diminuição do déficit habitacional, todavia, conforme dados da própria instituição citada acima, o déficit habitacional ampliou-se, mesmo tomado em conta a instituição e efeitos das duas primeiras fases do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2014).

Nesse sentido, ao déficit habitacional, muito se pode atribuir ao rápido processo de transformação e urbanização das cidades brasileiras, ocorrendo a partir da transição de uma população majoritariamente rural aos grandes centros, esse cenário ganhou ainda mais projeção a partir do início do século XX, de modo que na sua segunda metade, o crescimento populacional urbano superou o da população rural, concentrando cerca de 56% dos habitantes do país em centros urbanos, de lá para cá o índice apenas aumentou, atualmente chegando ao patamar de 84% dos residentes em solo nacional, conforme último censo realizado (IBGE, 2010).

Situação que quando observada a partir da lógica socioespacial das cidades, relegam famílias à situação de ocupação indevida, o que corrobora com os índices de irregularidade. A própria mensuração do contingente de imóveis irregulares, principalmente em núcleos informais, encontra óbice ao se cogitar a hipótese de que os problemas de natureza fundiária possam ser maiores, cogita Krause (2019) que, a subestimação dos dados oficiais pode refletir na existência de um viés de aquiescência nas pesquisas domiciliares, sendo assim, há uma tendência no entrevistado em escolher uma opção que o seja mais favorável. Esse viés, pode ser contingenciado tanto positivamente, quanto do questionamento acerca do regime de ocupação, em que a insegurança na posse influi na mensuração do contingente (receio de despejo, por exemplo), ou negativamente, em que o entrevistado supõe sua agregação a um contingente passivo de políticas públicas e obtenção de alguma sorte de benefício.

Passados quase dois séculos e meio desde promulgada a Lei nº 601, de 1850, a identificação da extensão de localidades irregulares ainda se mostra um problema ativo, representando um óbice à eventuais políticas públicas, inclusive de ordem urbanística. Em comunidades periféricas, o problema se mostra ainda mais furtivo, na medida em que esse é associado a uma série de precariedades e omissões, decorrentes principalmente do crescimento desordenado que concomitantemente com a busca por espaço resultaram em especulação imobiliária e segregação que restringiu pessoas aos núcleos urbanos informais.

Percebe-se que com o decorrer dos anos e o atual hiperindividualismo que paira a imaginação comunitária, mais que nunca parece o ser individual ter prelação pelo ser objetivo, a realidade objetiva das coisas, essa viragem antropológica desconstrói a cidade contemporânea, facilmente perceptível quando tomado em análise o atual elemento psicológico que a caracteriza, a indiferença pela territorialidade.

Nesse sentido, o histórico de ações tomadas pelo poder público não pode ser negligenciado, não somente no que concerne à regularização fundiária estrita, mas também de ações correlatas à ordenação e desenvolvimento habitacional. As amarras do conceito material de constituição liberal bloquearam por bom tempo a assimilação dos conteúdos de normas de direitos sociais pelo texto constitucional, ficando restritas a legislação infra. Por sua vez, a Constituição de 1988 introduziu a política urbana no título da ordem econômica e financeira, acolheu o conflito distributivo intrínseco ao sistema capitalista, na intenção de realizar os objetivos da república de justiça social, valorização do trabalho etc., de modo a estimular a função reguladora do Estado nas atividades de mercado.

A Lei 13.465/2017 defronte esse paradigma histórico, e no contexto de redimensionamento à política urbana constitucional visa tentar remediar o déficit habitacional e os problemas jurídicos e sociais decorrente da má ocupação do solo, consonante a evolução da política urbana, o que não representa uma tarefa fácil frente às amarras burocráticas, mas que representou um grande avanço principalmente no que tange a tutela dos ocupantes de áreas irregulares.

2.2 A evolução das normativas aplicáveis às habitações urbanas

A evolução normativa no que tange a regularização fundiária, temática enfoque da Lei 13.465/2017 acompanhou o contingente social que demandava instrumentos para a efetivação de segurança jurídica das habitações, assim como melhores condições de habitabilidade. Essa maior atenção só começou a ser entornada por volta dos anos 60, em decorrência dos movimentos sociais, que passaram a evidenciar o problema relativos principalmente à falta de distribuição fundiária e equipamentos públicos, nesse sentido, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi o que mais se sobressaiu em relação a esse acesso, seguindo a perspectiva reformista mundial nascida no século XIX.

Faz-se importante ressaltar que o MNRU inicialmente possuía caráter local e principalmente se atinha a reivindicação de moradia, posteriormente passando a incorporar a ideia de “cidade de todos” com a devida observância de garantias sociais, as entidades que integravam o movimento elaboraram uma proposta de lei a fazer parte da CF com escopo a modificação o perfil excludente das cidades brasileiras e com ares a concretização de prestações públicas, na acepção de Saule⁸, estava formada uma nova ética social, com vistas a consolidação do: direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social

Bonduki (2018), menciona as principais reivindicações do MNRU que acabariam por incidir na maior regulamentação do capítulo de política urbana, dispondo principalmente ao que tange o combate a especulação com terras ociosas e a melhoria dos equipamentos públicos em áreas periféricas naturalmente segregadas.

A evolução da codificação perpassou por vários estágios diferentes até o atual dispositivo legal querenovou, completamente, a ordem jurídica aplicável à regularização e criou um novo sistema. Preliminarmente, pode se afirmar que em muito a regularização avançou, principalmente na identificação de situações de urgente superação, e a efetiva projeção e identificação das áreas com unidades habitacionais irregulares.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB), termo genérico que abrange as modalidades REURB-S, REURB-E e REURB-I, surgiu seguindo a tradição jurídica até então, pautada no imediatismo decorrente das demandas sociais e uma resposta estatal rápida, mal elaborada e conseqüentemente ineficaz. A despeito disso, o instrumento sinalizou qual seria a política adotada pelo governo relativamente ao uso do solo urbano, com maior flexibilização, liberdade e fomento do mercado imobiliário, acertando em muitos aspectos, ao trazer critérios mais abrangentes e respeitando certas condições impostas pelas leis que o antecederam, a exemplo das condições de demarcação e georreferenciamento.

Entraves burocráticos, regras demagógicas talvez nunca postas em prática, são exemplos de problemas enfrentados no dia a dia por aqueles que operam com o Direito

⁸SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. [s.l.]: [s.d.].

Imobiliário, esses problemas, como se pôde constatar, não remetem necessariamente aos dias de hoje. O atual cenário normativo ainda é obsoleto frente a problemática estrutura fundiária brasileira, utilizando-se de normas centenárias para solucionar conflitos fundiários dinâmicos. Não há dúvidas que alguns avanços legislativos ocorreram, principalmente, com a promulgação da Lei n.º 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), um dos marcos em direção ao estabelecimento de ordem e planejamento urbano.

Anteriormente a promulgação da Lei nº 10.257/2001, alguns outros títulos já tratavam direta ou indiretamente acerca da regularização fundiária urbana. O primeiro título que iria incidir na fixação de diretrizes gerais a um projeto de regularização diretamente por parte da legislação Federal foi a Lei N.º 6.677 de 1979, também conhecido como Lei Lehman. Anteriormente a sua promulgação, o título em vigência era o Decreto-Lei nº 58 de 1937, centralizado na questão do adquirente, relações pessoais e relação negocial.

O instrumento (Lei Lehman) foi inovador ao estabelecer normas diferenciais aplicáveis aos imóveis de área urbana e rural, tratando do parcelamento de solo para fins urbanos, fixando diretrizes gerais, diretrizes municipais, estabelecendo uma estrutura que orienta a implantação de loteamentos urbanos, nas palavras de Nelson Saule Jr. et al. (2008, p.34): “Trata-se de uma norma de ordem pública, impondo novo caráter às relações civis do loteamento e desmembramento urbano, ou seja, na realidade tem-se a partir daí uma norma que vai gerir a questão do parcelamento do solo sobre o enfoque do interesse público e, portanto, regrado conforme uma série de diretrizes estabelecidas pelo Poder Público”. Em 1999 a Lei de Parcelamento recebeu algumas alterações, dando especial tratamento aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais, imóveis considerados também enfoque da atual legislação, visto que a negligência do título propiciou a existência de diversos parcelamentos feitos “ao arrepio da lei”.

Em 1988 houve a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, assim como o aprimoramento do conceito de função social da propriedade existente até então, dado pela EMC-01 de 1969, porém ainda sem força normativa. Somente em momento posterior, nos anos 2000, houve a incorporação da moradia como direito social, dado pela EMC-26, decorrência direta do processo de urbanização desigual resultante das industrialização e mercantilização da terra. Hoje, a moradia integra elemento essencial do direito à cidadania e um dos objetivos centrais da política urbana, o servindo como principal

fundamento à existência da regularização fundiária urbana de interesse social, operada como método de promoção desse direito (Reurb-S).

A Carta Política de 88 é consagrada por finalmente estabelecer o Estado de bem estar social, voltado a realização de direitos sociais, assim como direitos fundamentais. O texto efetivamente desconcentrou a atuação do Estado na atividade econômica e colocou o problema de ordenação das estruturas do estado na institucionalização do serviços e políticas de direitos e prestações sociais, trazendo em seu conteúdo um rol de direitos sociais, direitos sociais laborais e um capítulo da “Ordem Social”, destinado à definição de serviços e políticas públicas.

Em 2001, como já mencionado, houve a aprovação da Lei Federal n.º 10.257 e a edição da MP n.º 2.220, que disciplinou a concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis públicos ocupados. Dois anos após a vigência do Estatuto das Cidades, foi fundado o Ministério das Cidades e a instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária, que definiria as diretrizes da urbanização igualitária, todas muito pautadas pela concretização da função social da propriedade e das cidades, então já reconhecidas como elementos vitais no tratamento da propriedade urbana e essencial para a manutenção do corpo social.

A primeira década dos anos 2000, representou o início da consolidação do marco jurídico-institucional da política urbana, aprimorando à regularização ao *status* de política pública, a partir da concepção de regularização em sentido *lato*, que consiste em medidas diversas que superam a garantia de segurança jurídica, mas na conformação integral da propriedade ao ordenamento territorial.

Posteriormente, houve a aprovação da Lei Federal n.º 10.931, estabelecendo a gratuidade de registro em virtude de regularização de interesse social, interessante ressaltar que a norma foi reproduzida e ampliada pela Lei 13.465/2017, que também estabelece a gratuidade dos primeiros registros reais, primeira averbação de construção etc.

O Decreto-lei 271/1967, posteriormente alterado pela Lei n.º 11.481/2007, instituiu como direito real resolúvel a concessão de direito de uso para fins de regularização fundiária de interesse social, a exemplo da sustentabilidade ambiental das várzeas, preservação das comunidades tradicionais, urbanização, edificação etc. Como se extrai do art. 7 do Decreto-lei 271/1967, a concessão de uso não se limitava a terrenos públicos, atingido também o patrimônio particular, podendo ser remunerada ou gratuita, com ou sem delimitação temporal.

A despeito da antiguidade, o instituto descrito não foi plenamente efetivado na prática dominial brasileira, não atingindo também núcleos urbanos periféricos já consolidados, ou seja, comunidades instaladas permanentemente em centros urbanos de todas as capitais, que só foram ser contempladas após a criação da Lei n.º 11.977/2009 ao trazer o instituto da legitimação da posse, constituindo verdadeiro direito real em favor de quem detém a posse direta, dedicando um capítulo à regularização de assentamentos informais (TARTUCE, 2018, p.02-03).

Em 2011 houve uma alteração na Lei de Registros públicos pela Lei Federal n.º 12.424, dispondo acerca da regularização fundiária de assentamentos urbanos, importante se faz ressaltar a relevância que o procedimento de registro e seus operadores possuem na concretização da política de regularização, as flexibilizações visam superar os inúmeros bloqueios que impedem o registro de imóveis, assegurando *ex ante* a garantia de segurança jurídica das populações beneficiadas. Existe, atualmente, um claro propósito de desate das amarras burocráticas, com reflexo na criação da legitimação fundiária, trazida pela Lei 13.465/2017 e que estabeleceu novas regras gerais aplicáveis à regularização e praticidade na alienação de imóveis da União, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 9.310/2018.

Finalmente, no dia 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 759 que 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 e etc., posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, e que tem como escopo a garantia de permanência das ocupações urbanas irregulares, com grande enfoque social assim como a Lei n.º 11.977/2009, transcendendo aspectos jurídicos referentes à titulação, como a moradia e a cidadania.

Em 13 de janeiro de 2021, surgiu a Lei n.º 14.118 que instituiu o programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia e elevação dos padrões de qualidade de vida e habitabilidade da população urbana e rural, o título em questão também fez alterações na Lei n.º 13.465/2017, mas sem repercussão no texto material, mas que pode ser requerido no contexto dos núcleos informais durante o processamento de uma Reurb.

Atualmente, a Lei n.º 13.465/2017 é o principal instrumento legal vigente que dispõe acerca da regularização fundiária e sua aplicação se dá simultaneamente aos outros títulos aqui elencados, em âmbito urbano, é aplicado paralelamente ao Estatuto das Cidades, visto

cada município ser o mais competente a dispor sobre suas condições próprias, limitando-se a Lei Federal a traçar o decalque do procedimento e estabelecimento de diretrizes.

O planejamento urbanístico municipal tem, como principal instrumento, a Lei, no entanto, na prática, nas Secretarias de Planejamento sequer há uma divisão especializada que trabalhe de forma epistêmica, hermenêutica, sistemática e permanente do planejamento jurídico da construção da cidade e da própria área rural dos municípios, que historicamente nunca tiveram regras de ocupação. Interessante se faz ressaltar o impacto dessas normas despidas de efetividade e o tecnicismo necessário para sua devida concretização, uma vez que, em virtude da Lei n.º 13.465/2017 os municípios se encontram obrigados a criarem as comissões de regularização, requisito na maioria das vezes não ativo.

Assim, pode se afirmar que a atual legislação inovou no ordenamento ao trazer um novo sistema jurídico relativo ao que se constitui a regularização fundiária, integrando acepções que outrora deram certo, afirmando-se e, paralelamente aos princípios constitucionais, aderindo a um novo esquema principiológico agora condensado em um só título legal. A política de tratamento do solo urbano foi por muito tempo negligenciada, a própria perspectiva acerca do que hoje se concebe como regularização fundiária por muito tempo pareceu fazer pouco sentido, hoje em dia, o cerne do instituto (tomado em sentido *lato*) é a própria questão de superação da informalidade, integrando populações a uma acepção única de cidade.

2.3. Reflexos da política de regularização fundiária urbana

A regularização, não visa à mera titulação de quem ocupa determinado local, embora represente em nossa tradição jurídica um fator de preocupação inequívoco em relação ao tema. Além da importância para a concretização dos direitos relativos à propriedade e o senhorio definitivo sobre a coisa, a titulação urge pela efetiva prestação pública, já que uma vez estabelecido o procedimento são necessárias verificações relativas à infraestrutura urbanística, exigências ambientais e estudos de viabilidade. De maneira indireta, portanto, urge a efetivação de serviços de modo a concretizar nessas localidades padrões de esgotamento urbano, iluminação pública, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, etc. (MACEDO, 2019).

A Constituição de 1988, ao executar os comandos relativos à política urbana contida em seus arts. 182 e 183, atribui à União (art. 21, IX) a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, ao passo que no art. 30, VIII atribui ao Município promover no que couber o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, cabendo mormente ao Município a execução dessas políticas, a exemplo da fiscalização do cumprimento da função social.

Essa acepção, predisposta a perspectiva contemporânea enformada, sobretudo após promulgação da Carta Magna, visa concretizar e compatibilizar de suas garantias e a respectiva prestação material devida pelo Poder Público e que apenas se realiza através da regularização fundiária em sentido *lato*, integrando medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas.

A concepção jurídica de propriedade vinculada ao princípio da sua função social decorre da adequação do Direito às modificações sociais consequentes da Revolução Industrial, apresenta uma relação intrínseca entre a ordem social e a ordem liberal. Almejando concretizar tal finalidade o legislador atribuiu competência comum aos entes político-administrativos, para que se possa promover “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”⁹, não coincidentemente esses mesmos entes se encontram entre os legitimados a requerer o processo de legitimação fundiária conforme a nova legislação ora em análise. (PEDROSO, 2018)

Por outro lado, há de se ressaltar que regularização fundiária não se confunde com a mera “titulação” que ocorre no âmbito dos projetos de habitação de interesse social, muito embora seja comum a utilização do termo para denominar a última etapa deste tipo de política pública. Regularizar pressupõe a existência uma situação consolidada de irregularidade, o que não ocorre em tais casos, onde o poder Público simplesmente contempla o beneficiário com o título que juridicamente protegerá o bem imóvel entregue. Todavia, verifica-se que, não raramente, é o próprio poder público quem dá causa à irregularidade, ao permitir a imissão na posse do beneficiário sem a entrega concomitante do título.

⁹Dispõe a CF em seu art. 23, IX:É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Atualmente, a ocupação humana não é mais uma escolha, mas uma decorrência do seu local de nascimento. Pouco provável é que, hodiernamente, o homem seja capaz, como antes, de fazer preferência por locais dotados de sustentabilidade e disponibilidade de recursos; aliás, o indivíduo já nasce em cidades com grande densidade demográfica, o que fortalece a necessidade de construção de normas de direito urbanístico, de modo a definir racionalmente a ocupação e a disciplinar o crescimento de tais localidades. Apesar das normas de direito urbanístico não tornarem obrigatórias às normas de sustentabilidade, o viés urbanístico da Lei 13.465/2017 obriga a realização de compensações de ordem urbanística, assim como estudos de impacto ambiental. (ADIR, p.23)

Os direitos de propriedade mais bem definidos possuem efeitos no bem-estar da sociedade, como o aumento da ocupação e consequente investimento em cada unidade imobiliária, facilidade de acesso ao crédito, segurança da posse e outros colaterais como consequente aumento de oferta de trabalho, inclusão social e educação.

Há ainda uma certa desinformação dos efeitos de programas de titulação em centros urbanos, mormente as comunidades informais caracterizadas como núcleo urbano consolidado. A título de ilustração desse quadro e a avaliação de seus impactos, a seguir serão apresentados os resultados de duas experiências diferentes de assentamentos de difícil reversão em que a presença do Estado se demonstrou impactante na garantia de direito de propriedade imóvel e oferta de serviço público.

O primeiro estudo é referente ao impacto do programa de regularização fundiária dirigido na comunidade Quinta do Cajú, no Rio de Janeiro, aqui aclarado pelo artigo premiado “Direito De Propriedade e Bem-Estar: Avaliação Do Impacto Do Programa De Regularização Fundiária Na Quinta Do Cajú”, de autoria de Maria Isabel de Toledo Andrade (2009).

A comunidade Quinta do Cajú, formada no entorno da zona portuária por pescadores portugueses, foi uma das primeiras comunidades de baixa renda do estado a ser favorecidas pelo programa de regularização local da época e cujo estado se encontrava mais avançado. O processo se deu por aforamento, em que a União Federal cedeu ao município a titularidade das terras para que esse pudesse vender as terras aos respectivos ocupantes em condições facilitadas mediante o investimento na infraestrutura local.

De acordo com a Autora, concluído o processo em 2004, até julho de 2008, do total de 843 domicílios, 22,3% receberam a escritura definitiva de seus imóveis e 10,3% receberam a

declaração de Concessão Real de Uso, sendo o restante ainda em processo de regularização até a apuração dos resultados.

Aplicando-se métodos econométricos a partir da base de dados de domicílios próprios da comunidade com amostragem em auto seleção e índices de sensibilidade, chegou-se a seguinte conclusão:

De acordo com o método de propensity score matching, verificamos que o efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT) é sempre positivo. Entretanto, dependendo da especificação do modelo e do algoritmo de matching adotado, o nível de significância estatística do ATT varia. Os resultados estimados do ATT indicam um aumento em torno de 18 a 27% da renda domiciliar per capita dos domicílios próprios tratados em relação aos não tratados da Quinta do Caju. Esses resultados são robustos quanto à possível presença de viés de seleção pelas variáveis não observáveis com um gamma de até 1,20, considerando a análise de sensibilidade de Rosenbaum. Os resultados apontam, portanto, para um efeito positivo e estatisticamente significativo dos títulos de propriedade sobre o rendimento domiciliar per capita na Quinta do Caju (ANDRADE, 2009, p.77).

A percepção de aumento da renda per capita dos domicílios constatado está relacionado principalmente ao benefício gerado pela segurança jurídica das ocupações, em que diretamente se relaciona aos índices de emprego e renda e consequente investimento em cada unidade imobiliária.

A atribuição de função social à propriedade assim como a política urbana em si foram inseridas na ordem econômica e financeira visto percepção que essas políticas possuem tanto nas garantias sociais, para a regularização fundiária, tomada como método da superação da informalidade, soa verossímil a existência de benefícios decorrentes do processo quanto a geração de emprego e renda e condições de habitabilidade.

Apesar do pioneirismo do estudo, uma experiência isolada não serviria para a demonstração em larga escala dos efeitos da regularização em comunidades informais, em virtude da peculiaridade de cada comunidade e sua efetiva intermediação nas relações comerciais.

A devida efetivação de política urbanística tem capacidade de integrar à assentamentos urbanos ao contexto da cidade, com consequente repercussão ao contexto de segurança, saúde

e trabalho da comunidade ali residente. Paralelamente ao estudo acima acerca do benefício econômico que se pode originar à regularização fundiária, está a experiência positiva vivenciada na cidade de Medellín na Colômbia, aqui constatada a partir do estudo “*Parque Explora: Intervención urbana generadora de transformacionessocio-territoriales en el barrio Moravia, Medellín*” de autoria de Alberto León Gutiérrez Tamayo.

O trabalho trata das transformações e impactos urbanísticos ocorridos através da instalação do “*Parque Explora*” no bairro de Moravia, um assentamento precário típico localizado na capital colombiana. Dentre as diversas medidas que compuseram a intervenção, as principais foram o fechamento do aterro sanitário existente na localidade e sua remoção geográfica, recuperação ambiental do terreno e a regularização fundiária dos habitantes. Já no entorno as premissas entornaram a recuperação da centralidade da cidade através da paisagem, dos equipamentos públicos e da recuperação urbanística. Aqui a regularização não está disposta como a finalidade da intervenção, todavia, integra sua essência como método integrador sócio-territorial.

Dentre os principais impactos urbanísticos gerados pelo projeto, aqui apresentados de maneira resumida, houve a recuperação e potenciação da centralidade do bairro, trazendo incremento da renda da terra e moradia, além de recuperação socioeconômica como a recuperação da identidade local, legalidade decorrente da expedição de títulos, ampliação das relações de comércio e diminuição dos conflitos urbanos.

Todavia, o saldo não foi de todo positivo, sendo vivenciado naquela localidade certo beneficiamento conforme subdivisão do bairro, existindo aqueles que permaneceram, disfrutando da respectiva valorização imobiliária e, os que foram desalojados ou reassentados na periferia. Segue o resumo das debilidades encontradas, pelo Autor, em virtude da implementação do programa:

No cenário das debilidades se distinguem como as de maior demanda nesta transformação espacial: os custos econômicos e sociais que implicam para seus habitantes a recolocação da população; a deslegitimação entre seus líderes, gerada na maioria dos casos pela permeabilidade dos grupos políticos tradicionais, os quais tencionaram as relações entre as organizações, a permanente vulnerabilidade da população ante os diversos e múltiplos grupos armados que se gestaram no assentamento; a dependência direta e, em algumas ocasiões, inexistente de vontade política dos governantes para promover,

financiar e priorizar as intervenções urbanas comprometidas. Neste cenário, obviamente, a participação se ativa e se restringe, se potencia e se torna opaca; os moradores aprendem e herdaram práticas sociais, nem sempre as mais adequadas, que aplicam nos processos de intervenção urbana; as metodologias de intervenção se recriam a fim de responder a elas; e, ao mesmo tempo, as normas se veem obrigadas a atualizar-se (TAMAYO, p.7).

Como se pode observar, a título de conclusão, foram percebidos pontos positivos e negativos pela intervenção urbana com base nos aspectos sociais, dirigidas à construção e produção da cidade, além do benefício relativo à regularização fundiária em sentido estrito já abordados acima como a valorização dos imóveis, disponibilização de serviços e equipamentos públicos. Em contraponto, a própria valorização acabou por coibir certas camadas da própria população de modo a realocá-los, o que exprime vulnerabilidade por essas partes, além disso, e de modo inverso aos objetivos da política engendrada, houve a redução da segurança pública pelas camadas

A habitação e seus elementos são critérios de extrema importância no ciclo de rotação do capital, de modo a não aferir apenas redução dos problemas sociais, mas permite o impulsionamento da economia, é o componente que Lipietz (1982) denomina de “consumo social médio”, responsável por fixar o valor da força de trabalho. A rotação do capital relativo que incorre a habitação muito está afetada pela segurança jurídica de cada ocupação, dados do *Ranking Doing Business*, elaborados no ano de 2020 demonstram que o Brasil ocupa a posição de número 124 no *ranking*, do total de 214 países abarcados pelo estudo, relacionado a confiabilidade para investimentos, que se baseia em critérios como eficiência do registro de propriedade e obtenção de alvará de construção¹⁰.

O balanço genérico das duas experiências nos permite absorver cada ponto forte da abordagem, os dois estudos possuem resultados comuns positivos ao garantirem e promoverem o direito de morar e habitar em virtude da política de regularização, introduzindo também melhorias de infraestrutura e benefício e a ampliação da cobertura de serviços públicos.

¹⁰Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/custom-query>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

A primeira experiência foi realizada apenas com compensações de ordem essencial, todavia sua potencialidade foi demonstrada na medida em que se constatou o acréscimo de renda per capita sem grande custo ao patrimônio público; a segunda, por sua vez, tratou-se de uma intervenção mais agressiva, que se utilizou de métodos mais invasivos a posse dos ocupantes para atribuir regularidade ao núcleo em questão, conseqüentemente, malefeitos negativos foram percebidos, efeitos muito similares aos associados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Faz-se importante ressaltar que, as intervenções não foram realizadas no seio de uma REURB, porém, curiosamente, foram realizadas conforme parâmetros da atual legislação, o que demonstra sua potencialidade quando operada nos termos da lei. É notório que a devida compensação de ordem urbanística seria economicamente incabível quando operada em larga escala sem o devido planejamento, sendo o fator impediante da sua feitura o alto custo ao operar uma regularização fundiária principalmente no que tangeos requisitos elencados pela atual legislação.

Esse receio econômico há de ser bem analisado, visto dar margem ao desgaste do instituto pela incapacidade de titular. No plano prático, isso se traduz em uma necessidade de ordenação e planejamento. Reydonee Costa (2010), ao estimarem o custo da regularização de todas as propriedades rurais brasileiras com base em levantamento de dados feitos no município de - PA, realizaram um paralelo entre os custos de cadastramento do Instituto de Terras do Pará e o cadastramento do BID, e mais algumas dezenas de variáveis envolvendo custos relativos a legislação de 2010, concluindo-se que os valores totais para a regularização de todos os imóveis chegariam a R\$ 2,27 e 3,471 trilhões, respectivamente.

Apesar de o enfoque do presente trabalho ser o ambiente urbano, importante se faz constatar a onerosidade do procedimento, uma vez que ambos os valores são próximos ao PIB do Brasil no ano de 2010, esse em declínio desde então. Apesar da indisponibilidade de dados acerca do custeamento em contexto de regularização urbana, comparados paralelamente aos valores encontrados pelo autor, seriam superiores uma vez que os custos relativos à regularização urbana tendem a ser superiores a da rural, mais ainda no procedimento da Lei n.º 13.465/2017, que exige diversas compensações de cunho oneroso.

Assim, a regularização fundiária urbana na atual concepção se trata de um processo custoso, não representando meramente a superação do estado de irregularidade, mas propriamente a integração do núcleo ao contexto da cidade. Esse objetivo está disposto no

próprio texto da Lei n.º 13.465/2017, em consonância a perspectiva que se vem atribuindo ao instituto como método de superação da informalidade, porém é necessário se constatar o binômio custo-benefício.

Nesse ínterim, a integração sócio-territorial está diretamente ligada ao conceito de sustentabilidade urbana, essencial para a concretização da função da cidade e tem-se na educação o principal instrumento de construção de valores éticos, morais e religiosos para integrá-la. Questões como o tráfico de drogas, prostituição e criminalidade organizada são problemáticas urbanas mais associadas à uma construção de hierarquia de valores no processo educacional do que necessariamente um problema econômico (SILVA, 2015 p.24).

Como se verifica, os problemas históricos enfrentados cientificamente nos dias atuais, servem ao encaminhamento de problemas de ontem e de hoje em que se tem consolidado um quadro que está para além da irregularidade e que teve seu reconhecimento pela Lei 13.465/2017, esse reconhecimento pode ser percebido na própria exposição de motivos da MP nº 759, como um claro viés de fomento do mercado de imóveis. O déficit contemporâneo de coesão social traduz-se na tendência de enraizamento em determinado local, cujo qual não só define a causa eficiente singular de uma cidade, mas que afirma e realiza a conaturalidade entre o homem e o domínio privado de terras (RECH, 2010, p.22).

30 MARCO REURB, SEUS INSTITUTOS E OS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

O presente capítulo será visto em sequência algumas mudanças importantes realizadas pela Lei 13.465/2017, constatando tanto as questões procedimentais como os principais instrumentos criados, em seguida será feita uma análise específica da Legitimação Fundiária, constatando ao final sua perspectiva relativa a garantia da moradia, propriedade e ao padrão de vida adequado.

3.1 Panorama das mudanças trazidas pela Lei 13.465/2017

É inquestionável que a Lei 13.465/2017 trouxe inovações ao ordenamento jurídico brasileiro, modificando diversas leis já existentes, a exemplo: Código Civil, Estatuto da Cidade, a Lei do Minha Casa Minha Vida, lei de parcelamento do solo, direito de laje, trouxe uma nova modalidade de condomínio e, institutos como a legitimação fundiária, enfoque do presente trabalho. Visando responder o questionamento de efetividade dessas inovações, faz-se necessário o desmembramento dos conceitos que entornam a matéria para que melhor seja compreendido seus aspectos teóricos e práticos, é o que será feito nas linhas a seguir visando ofertar subsídio ao leitor no que tange o ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, proceder-se-á a análise da nova lei, a partir da perspectiva construída.

A Lei n.º 13.465/2017 traz em sua disposição primeira o conteúdo de sua normatização, já mencionando a regularização fundiária urbana e rural nesse teor. Todavia, a legislação não dá enfoque apenas nessas duas modalidades de procedimento, trazendo inovações também quanto ao acesso à terras na Amazônia Legal, além de dispor acerca do aprimoramento do processo de alienação de imóveis da União, regulamentada pela Medida Provisória nº 915 de 27 de dezembro de 2019.

Não obstante à existência de inovações legislativas importantes aplicáveis aos tipos de imóveis acima citados, dado o recorte temático do presente trabalho, envolto apenas aos institutos e disposições aplicáveis ao procedimento em âmbito urbano, limitar-nos-emos a esse. Devido a pretensão já explicitada de novas concessões de direitos reais sobre bens imóveis, a Lei 13.465/2017 surge em um claro viés de aquecimento do mercado imobiliário, trazendo mudanças estruturais quanto da regularização fundiária urbana.

Dessa forma, o novo procedimento de Regularização Fundiária Urbana, conforme o diploma, está subdividido em três modalidades: Interesse Social (Reurb-S); Interesse Específico (Reurb-E); e, a modalidade Inominada (Reurb-I).

A primeira modalidade é destinada aos núcleos urbanos que estão ocupados predominantemente por população de “baixa renda”, conceito econômico aberto que se verifica *in concreto* pelo poder público, quando assim declarados por ato do Poder Executivo Municipal, através de processo administrativo estabelecido pelo art. 28 e seguintes da legislação. A outra modalidade é a de Interesse Específico, destinada aos núcleos em que a população não se enquadra no critério econômico acima. A modalidade inominada, por sua vez, é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior a Lei de Parcelamento do Solo, ou seja, 19 de dezembro de 1979.

Os artigos 9º e 10º da Lei 13.465 são apresentados como verdadeiras normas-princípios, ante o alto grau orientativo dos comandos, valendo mencionar o forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano regular. Nesse sentido, é dever dos entes federativos identificar os aglomerados urbanos passíveis de regularização, assegurando a prestação de serviços e melhoria de condições urbanísticas e ambientais, bem como a criação de unidades mobiliárias compatíveis e a constituição de direitos reais em favor de seus ocupantes, ampliando o acesso à terra urbana por populações de baixa capacidade econômica com a integração social e geração de emprego e renda, com enfoque na dignidade humana e a garantia social à moradia digna (art. 10, I, II, III, IV e VI).

Além dos princípios norteadores de todo o procedimento de regularização, a novel legislação também elencou alguns objetivos de modo a compelir o Poder Público, observância a política urbana desenvolvida pela ordem constitucional ou mesmo infraconstitucional como as diretrizes do Estatuto da Cidade, essa perspectiva é claramente exposta nos parágrafos VII ao XII também do art. 10, constando algumas normas de reprodução, como o cumprimento da função social da propriedade urbana, pleno desenvolvimento social e garantia do bem-estar, eficiência na ocupação e uso do solo, concessão de direitos preferencialmente em nome da mulher etc.

Essas mudanças podem ser observadas já de início com a reformulação conceitual erigidas anteriormente pela Lei n.º 11.977/2009 que introduziu o conceito de assentamento urbano a título de regularização fundiária tomado na forma de “área urbana” ou “área urbana consolidada”, tais locuções foram alteradas pela nova legislação, oportunidade em que se foi aderida à locução “núcleo urbano”, de todo, mais abrangente.

Os núcleos urbanos estão subdivididos em três categorias, todas expressas nos incisos inseridos no art. 11 do diploma em tela, sendo eles o próprio “núcleo urbano”, o “núcleo urbano informal” e o “núcleo urbano informal consolidado”. A primeira categoria define o assentamento humano com uso e características urbanas, com área inferior ao parcelamento mínimo contido na Lei nº 5868/1972, independentemente de quem seja proprietário titular do imóvel em questão cujo qual o núcleo sobrepõe ou de sua inscrição em área rural ou urbana.

Em um primeiro momento, pode-se formular uma hipótese de incerteza do conceito, visto que a Lei não se cuidou de definir o que se tem por “uso e características urbanas”, limitando-se apenas em definir o tamanho máximo da área correspondente à ocupação da

população assentada que se traduza em um núcleo urbano¹¹. A locução “características urbanas”, por sua vez, em nada significa ao direito urbanístico, podendo ser analisada sob várias perspectivas, atribuindo, porquanto, ao “uso”, essa definição. As modalidades de “uso urbano” são a moradia, o lazer, o comércio, os serviços e as instalações institucionais.

Outro ponto de interesse, ainda acerca do conceito de núcleo urbano, é a independência quanto a inscrição em área rural ou urbana, utilizando-se do conceito de uso acima explicitado, para a definição do tipo de imóvel. O conceito seguiu o entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência, que já afirmaram diversas vezes ser o critério de definição, a título de regularização fundiária, não a localidade, mas sim a finalidade de imóvel, independentemente de cadastro do imóvel no INCRA ou definição por norma de planejamento municipal¹².

Essa diferenciação é de vital compreensão acerca da constitucionalidade e delimitação dessa análise na novel legislação, já que a sistematização da temática da regularização fundiária rural não foi operada de modo a configurar um novo sistema jurídico tal como ocorreu em âmbito urbano em que o conflito de norma constitucionais ocorre com maior densidade (PEDROSO, 2018).

Quanto as duas espécies de núcleo urbano, seus conceitos estão expostos no art. 11, nos incisos II e III, sendo, respectivamente, os núcleos urbanos informais, que correspondem aos clandestinos ou irregulares ou nos quais foi impossível realizar titulação, ainda que atendida à legislação vigente na época, e os informais consolidados, correspondendo aos de difícil reversão, consideradas as características urbanísticas a serem avaliadas pelo município.

Especificamente no caso da legitimação fundiária, essa só se faz aplicável nos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes na forma da lei, sendo necessário para isso a demarcação urbanística. A demarcação urbanística está entre os principais assuntos trazidos pela Lei 13.465, dispõe o art. 19 que “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”.

¹¹A fração mínima de parcelamento foi estabelecida pela Instrução Especial INCRA nº 05-A e a Instrução Especial INCRA nº 50 que definem a quantidade de acordo com cada microrregião do território brasileiro, na prática essa fração tende a variar entre dois e quatro hectares, sujeitando cada núcleo urbano ao processo de regularização desde que sua área total seja inferior a essa fração.

¹²AVVAD, 2012, p.24

A demarcação, apesar de não ser quesito indispensável para o processamento da Reurb, é uma ferramenta de extremo valor para a identificação das ocupações e suas características, devendo ser instruída de alguns documentos, que estão expostos no §1 do art. 19, a exemplo de planta e memorial descritivo, confrontantes, georreferenciamento, identificação dos vértices, indicação de proprietários etc, sendo uma crítica muito comum entre os gestores públicos a obrigatoriedade do procedimento de georreferenciamento, devido custos para sua operação.

O Poder Público então deverá notificar os titulares do domínio em questão, caso existente, pessoalmente ou por via postal, possibilitando a impugnação no prazo de 30 dias, não oportunizada então a concordância será tácita, conforme dispõe o art. 20.

A Legitimação de posse, com previsão no art. 25, foi reformulada de modo a não incidir em imóveis de domínio público, apenas sobre a propriedade de imóveis particulares, caso em que o poder público tem competência para efetuar o reconhecimento da posse sobre um imóvel objeto de regularização, conforme critérios estabelecidos pelo artigo em questão, tratando-se, portanto, de instrumento exclusivo da regularização fundiária e consubstancia ato do poder público destinado a concessão de título de posse.

Dessarte, a despeito ser menos invasivo a propriedade privada, evidenciado o exercício da posse após o período da concessão, caso enquadrada nos requisitos do art. 183 da CF, haverá sua conversão automática em título de propriedade, independentemente de qualquer sorte de requerimento ou ato de registro. Essa conversão automática, portanto, constitui forma originária de aquisição, conseqüentemente, reformulando a matrícula em função do beneficiário, tornando-a livre de ônus ou direitos reais que incidiram sobre ela anteriormente (art. 26, §§ 1 e 2).

Ressaltando o analisado outrora no presente artigo, a legislação surgiu em um claro propósito de aquecimento do mercado imobiliário, não é de se causar estranheza que alterou o tratamento da alienação fiduciária em garantia de imóveis, em primeira análise, protegendo o mercado em detrimento do adquirente. Essas alterações são evidenciadas quando dos acréscimos dos arts. 7º-A, 7º-B e 7º-C à Lei 11.977/2009, que dispõe acerca do PMCMV, em síntese, giram em torno da cláusula de alienação fiduciária firmado com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e os adquirentes de imóvel, compelindo o adquirente a honrar com suas obrigações, além de dar amparo legal para a cobrança da dívida pelo FAR, quando de seu vencimento antecipado.

Dentre outras providências, a Lei disciplinou também por definitivo o “direito real de laje”, aprimorando a concepção imprecisa da primeira previsão normativa a dispor sobre. A situação abarcada pela disposição é extremamente frequente, principalmente nos centros urbanos, tratada como mera sobreposição por parte do legislador, que até outrora condenava esse fenômeno urbanístico ao cadafalso da invisibilidade.

De modo contrário ao que se opera com os demais direitos reais na coisa alheia, o direito de laje possui no seu conteúdo, um peculiar *animus*, muito similar ao *animus domini*, todavia não há como não classificá-lo como direito real na coisa própria, visto coexistirem duas unidades imobiliárias independentes, e, uma delas, decorrente de cessão de uso, com individualização de despesas e de obrigações de natureza econômica (TARTUCE, 2018). Trata-se de uma nova manifestação do direito de propriedade e de um fenômeno constituído no contexto de realidade social próprias das favelas, visando de políticas prestacionais, de modo a efetivar esse direito real, houve sucinta alteração no Art. 176 da Lei de registros públicos, que dispôs de averbação na matrícula da construção-base¹³.

Por disposição do art. 76 da Lei 13.465/2017, nasceu o Sistema Eletrônico de Imóveis (SREI), controlado em contexto nacional pelo Operador Nacional do sistema (ONR), organizado na forma de pessoa jurídica sem fins lucrativos e restando todos os registros imobiliários a ele vinculados. Trata-se de uma inovação, visto ser a primeira vez na história do país em que houve uma unificação de dados dispersos em várias zonas de registros imobiliários, atribuindo também numeração única de matrículas em todo âmbito nacional¹⁴, e suas informações dispostas gratuitamente ao Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos de investigação criminal e os entes públicos. (LOBO, 2020)

No âmbito registral, a mudança mais expressiva deu-se com a implementação de modernizações ao sistema de registro de imóveis, já prevista anteriormente pela lei do PMCMV e passado *in albis* o prazo anteriormente estabelecido pelo Provimento nº 47/2015 do CNJ para sua efetivação. O ONR constitui uma entidade privada de colaboração administrativa, e possui duas finalidades principais, quais sejam a viabilização do SREI e o

¹³ROSENVALD, Nelson. O direito real de laje como nova manifestação de propriedade. Disponível em: < <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/09/14/O-direito-real-de-laje-como-nova-manifestação-depropriedade> >. Acesso em: 21 de setembro de 2021.

¹⁴ O art. 101 da Lei 11.465/2017 criou o Código Nacional de Matrículas, de modo a viabilizar o SREI: “Fica instituído o Código Nacional de Matrícula (CNM) que corresponde à numeração única de matrículas imobiliárias em âmbito nacional”.

aperfeiçoamento do registro imobiliário brasileiro, a exemplo da dinamização do processo de regularização, agora preferencialmente por meio eletrônico.

Essas inovações trazidas pela ONR podem ser sintetizadas em forma de objetivos, apresentadas da seguinte forma: (i) fornecer diretrizes tecnológicas gerais para a informatização e modernização das unidades integrantes do SREI; (ii) universalizar, mediante ferramentas tecnológicas, o acesso aos dados do SREI, a partir de canal único para solicitação eletrônica dos serviços a cargo das unidades de todo o território nacional que o integram; (iii) padronizar as formas de registro e armazenamento eletrônico de dados, bem assim o manuseio, a manutenção e o intercâmbio destes, em todas as unidades integrantes do SREI; (iv) formar banco de dados eletrônico seguro; e (v) fornecer dados estatísticos da atividade registral imobiliária brasileira¹⁵.

De acordo com Pontes de Miranda (2012, v. 11. p.315), o registro de imóveis é fruto do direito alemão, com formalismo da investidura, o que talvez explique sua inexistência nos países de *common law*. Por sua vez, leciona Afrânio de Carvalho que em virtude dos princípios da inscrição, a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam por atos *intervivos* mediante sua inscrição no registro, dessa forma, o direito real imobiliário é formado a partir da existência de dois elementos: o título causal e o seu registro no fôlio real, apenas então satisfazendo o direito real. (CARVALHO, 1997, p.137).

O título causal em termos de Reurb se dá por ato administrativo, em que ao final é expedido documento constituído através do projeto de regularização em que consta todas suas especificidades e recebe o nome de Certidão de Regularização Fundiária (CRF). O registro, via de regra, dá-se automaticamente, entregue ao respectivo cartório de registros com a listagem de todos os ocupantes e respectivo direito real, todavia, está autorizado o registro individual.

Dentre outras mudanças, a legislação também alterou o destino da coisa objeto de renúncia ou abandono, alterando o que dispõe o Código Civil. Consonante ao entendimento de Loureiro (2016, p.1204) o abandono difere da renúncia quanto ao elemento subjetivo, não exigindo aquele, declaração expressa, sendo deduzida do tratamento do proprietário para com o bem. Ambos os institutos são atos unilaterais, e a regra geral é que suas incidências causam

¹⁵ DANTAS, Rodrigo NumerianoDubourcq. Registro de imóveis eletrônico ONR: entre a eficiência e a segurança jurídica. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/285965/registro-de-imoveis-eletronico-onr--entre-a-eficiencia-e-a-seguranca-juridica>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

a perda de propriedade, tornando a coisa *res nullius* ou adéspotas, tornando o bem vago e passível de arrecadação pelo município para que decida sua finalidade.

Quanto as soluções passíveis de serem engendradas àquele bem considerado vago, nosso ordenamento atualmente elenca duas possíveis soluções para que se tenha sua função social cumprida, operadas no âmbito do direito privado: a usucapião; e no direito público: arrecadação. As duas principais distinções estão no destinatário ou beneficiário final dessa aquisição, podendo ser tanto o particular como o Poder Público.

3.2 A legitimação fundiária

No momento de optar por uma maneira de regularizar o imóvel, soa atrativo frente os percalços relativos à burocracia, a ideia de existir um procedimento simplificado e mais célere, nesse ínterim está a REURB como uma das alternativas disponíveis na atualidade. Existecerto anseio dentre os operadores do direito ao requerer um procedimento de Reurb, afinal, é requerida diretamente aos municípios, o que por si só, representa motivo dedesconfiança, visto esses se encontrarem obrigados por força de Lei a criarem comissões relativas à regularização, requisito na maioria das vezes não ativo, ou em alguns casos, quando existentes, apenas para preenchimento de burocracia.

Além do localismo que adstringe a operabilidade já no requerimento de uma REURB, há que se constatar que o procedimento está para além da figura da prefeitura, envolvendo as corregedorias que possuem normas próprias, cartórios que possuem suas normas e jeitos de atuar, etc., todavia, frente a já mencionada celeridade, cogita-se muito outras possibilidades antes de se escolher como primeira via, por exemplo, uma usucapião ordinária.

Importante se faz ressaltar que a legitimação fundiária só se aplica aos núcleos comprovadamente existentes, na forma da Lei, exigindo para isso a feitura de demarcação urbanística, nesse viés, vão se amoldar no auto de demarcação ocupações de toda sorte, sejam loteamentos precários, condomínios, ocupações clandestinas, irregulares etc (MAUX, 2017).

Ao final do procedimento de Reurb não é conferida a regularização de forma automática, existe a emissão de “CRF”, documento com força de escritura pública, todavia, ainda passível de registro, restando o detentor do documento em posição mais confortável no caso de superveniência de problema registral. O direito real imobiliário, como explicitado no

capítulo anterior, nasce da conjunção de dois elementos, quais sejam o título causal e seu devido registro no fôlio real (AVVAD, 2012).

Existem, basicamente, dois meios de aquisição de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro: aquisição originária ou derivada. Aquisição originária, conforme leciona Lobo (2020, p-96), “é aquela que surge o direito sem relação com outro fato aquisitivo e que não depende de um direito anterior”, ou seja, tem-se fato aquisitivo considerado em si mesmo, independentemente de qualquer expressão volitiva de outrem ou mesmo situação de direito¹⁶. Nesse viés, o ato de transmissão não é requisito nessa modalidade de aquisição.

Por sua vez, na aquisição derivada, o negócio jurídico encontra-se no cerne do ato, visto a mudança de titularidade, em outras palavras, há transferência de propriedade sendo o direito novo gerado pelo preexistente (LOBO, 2020, p-103). A modalidade em questão é regida pelo princípio “*nemoplus iuris ad alium transfere potest, quam ipse haberet*”, ou seja, a ninguém é dado transferir mais direito do que possui, aplicando-se o referido princípio, no caso concreto, no ato de transferência e incorporação ao patrimônio jurídico do novo titular. A apuração inicial e devida distinção no caso concreto das espécies aquisitivas são essenciais, visto que distintos são os seus efeitos. (NADER, 2016)

Cabe ressaltar que os conceitos das modalidades de aquisição não são unânimes da doutrina, principalmente no tocante a modalidade originária, que para alguns se baseia na premissa de inexistência de titularidade anterior de determinado bem imóvel¹⁷, todavia, a doutrina majoritária infere à prescindibilidade de existência anterior de titular ou mesmo qualquer relação preexistente, tendo como foco do conceito, portanto, a “consequência” jurídica da relação, não necessariamente o “modo” de aquisição. (VENOSA, 2017)

A perspectiva acima é de vital importância para a compreensão do instituto da legitimação fundiária introduzido pela Lei 13.465/2017, visto que esse surge como uma nova

¹⁶Pronunciou-se o STJ (RESP 468.150) nesse sentido ao considerar a desapropriação “forma originária de aquisição da propriedade, pois a transferência opera-se pelo fato jurídico em si, independentemente da vontade do expropriado”.

¹⁷ De acordo com Pereira (2017, p.138), “considera-se originária a aquisição, quando o indivíduo, num dado momento, torna-se dono de uma coisa que jamais esteve sob o senhorio de outrem. Assim entendendo, não se pode atribuir à usucapião esta qualificação, porque é modalidade aquisitiva que pressupõe a perda do domínio por outrem, em benefício do usucapiente. Levando, pois, em conta a circunstância de ser a aquisição por usucapião relacionada com outra pessoa que já era proprietária da mesma coisa, e que perde a titularidade da relação jurídica dominial em proveito do adquirente, conclui-se ser ele uma forma de aquisição derivada. Mas não se pode deixar de salientar que lhe falta, sem a menor dúvida, a circunstância da transmissão voluntária, ordinariamente presente na aquisição derivada”.

modalidade de aquisição originária de propriedade, expressamente prevista como tal no Art. 11, VII do respectivo título:

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

Em outras palavras, o enfoque da legitimação está na consequência jurídica da concessão do direito real, prescindindo a inexistência de titularidade anterior a do atual ocupante de determinada unidade imobiliária. O entendimento é reafirmado quando da imposição de exigência de notificação, seja do poder público ou particular, atestando à existência de titularidade dominial dos imóveis objetos do procedimento de legitimação.

Acerca da posse, a despeito de ser situação de fato¹⁸, o direito à proteção interdital surge a partir do momento em que alguém a exerce ostensivamente, sem violência, descabendo questionamentos, *a priori*, acerca de meio de aquisição da coisa (WALD, 2015, p- 222). Todavia, ao indagarmos sobre os efeitos da posse, a exemplo da percepção de benfeitorias, é essencial identificar na linha temporal, o seu o marco inicial, tal efeito é ainda mais patente no caso do direito à usucapião.

A função social da propriedade, assim como a função social da posse são, significativos valores jurídicos, mas não absolutos, como também não é a propriedade como direito individual¹⁹. Outro instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, é a legitimação da posse, constituindo ato do poder público destinado a conferir título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel urbano particular objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo e da natureza da posse, o qual é conversível em direito de propriedade.

Curiosamente, o critério de aferição da posse para fins de legitimação fundiária diferentemente do que ocorre na usucapião foi transferido passando a não ser considerada

¹⁸ Segundo Wald (2015, p-70), na terminologia do Código Civil Alemão (BGB), a posse começa com o “fato” que põe a coisa sobre a senhoria do possuidor.

¹⁹ Nesse sentido STJ, REsp 1.148.631/DF, rel. p/ Ac. Ministro Marco Buzzi, DJe 04.04.2014, ao enfatizar a falta de caráter absoluto da função social da posse: “É importante deixar assente a que a própria função social da posse, como valor e critério jurídico-normativo, não tem caráter absoluto, sob pena deste Tribunal, caso coteje de modo preponderante apenas um dos fatores ou requisitos integrados no instituto jurídico, gerar insegurança jurídica no trato de tema por demais relevante, em que o legislador ordinário e o próprio constituinte não pretenderam reger com cláusulas amplamente abertas.

isoladamente, integrando um conjunto comunitário de ocupação – o núcleo urbano. A usucapião, por exemplo, pressupõe um certo tempo de posse própria e contínua, zelo que não foi aderido pelo novo instrumento, não se reportando duração alguma da posse, atingindo seu requisito desde que presente o marco único.

Conforme a nossa atual Constituição toda propriedade deve atender a sua função social (art.5 XXIII), até a edição da MP 759 de 2016, por falta de normas urbanísticas, havia ainda um caráter absoluto nos municípios, sem zoneamento ambiental, sem zoneamento de ocupação e de atividades urbanas e rurais, com ocupações e invasões clandestinas, informais e desordenadas em locais inadequados, quer sob o aspecto ambiental, social, quer no econômico. A sustentabilidade urbanística, representa assim um comando guia do que de fato é a função social, todavia ainda percebida mormente pelo prisma do direito imobiliário (RECH, p.40).

Conforme dispõe o art. 26 da Lei 13.465/2017, aquele em cujo favor for expedido título de posse, após cinco anos terá a conversão automática em título de propriedade, atendidas as condições do art. 183 da Constituição Federal. Diferentemente do que ocorreu com a legitimação da posse rural prevista na Lei n. 11.977/2009 que dispunha que o procedimento resultaria na criação de direito ao possuidor, devido ao fato de que a legitimação da posse urbana se destina a conferir títulos, poderia se questionar se essa assim como aquela se trata de direito real (TARTUCE, 2018).

Independentemente do debate acima, a legitimação da posse após convertida em propriedade constitui forma originária de aquisição de direito real²⁰, não podendo ser cancelada pelo poder público após esse momento, visto que desaparecerão os vícios que contaminavam a posse.

Nota-se que há conversão automática da legitimação em direito de propriedade, o que independe de provocação ou prática de ato registral, a despeito da conversão automática ser uma medida interessante, é de pouca eficiência prática, visto caber ao registrador de imóveis a verificação dos requisitos (passível de responsabilização na prática de eventual ilegalidade), e a conseqüente insegurança jurídica para terceiros, visto a dificuldade que seria identificar o

²⁰ Art. 26 § 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.

fenômeno aquisitivo em imóveis em que essa conversão não ocorreu no papel, visto ser o direito garantido independentemente de quaisquer atos de registro (PEDROSO, 2018).

O marco inicial possessório, a título de direitos reais sobre bens imóveis é e sempre foi um fator de extrema relevância na origem e garantia de segurança jurídica sobre essa espécie de bem, todavia, a Lei 13.465/2017 relativiza esse aspecto, fixando como marco temporal apenas a posse em 22 de dezembro de 2016²¹.

Ademais, da leitura do Art. 23 do instrumento em análise, verifica-se a possibilidade do instituto da legitimação fundiária incidir em patrimônio público ou privado, ensejando em vedação expressa à usucapião de bem público e em violação de direito à propriedade. A temática da usucapião de bens públicos vem sendo cada vez mais relevante frente à atual situação fundiária brasileira e as prestações devidas pelo estado, atraindo atenção tanto doutrinária como jurisprudencial, não é de se estranhar o posicionamento aderido pela doutrina majoritária de impossibilidade de usucapião dessa espécie de bem.

A Constituição de 1988 traz o patrimônio público tutelado pelo Estado, pelo Ministério Público e pelos cidadãos. Ao Estado é incumbida a missão de zelar pelo patrimônio público, figurando em competência comum dos entes federados agir de forma a conservá-lo, conforme o art. 23, I. Conforme a Lei nº 4.717/65, que dispõe acerca da Ação popular, o patrimônio público é composto por bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Desse modo, existem bens de conteúdo material e de conteúdo imaterial, nos quais se inserem como materiais aqueles que expressam um valor nitidamente econômico e imateriais, aqueles cuja extensão economicamente aferível, tal como a moralidade pública, o meio ambiente, a manifestação cultural e um imóvel tombado, por exemplo.

Assim, da inteligência do art. 99 do Código Civil, os bens estão definidos conforme a sua respectiva destinação, podendo ser classificados: uso comum, dominicais e de uso especial. A conceituação de bem público passa pelo crivo dos direitos constitucional, administrativo e civil, então, pela ordem hierárquica normativa, apropriando-se da Rechtslehre de Kelsen, começando pelo que a Constituição disciplina, há expressa menção sobre os bens da União no art. 20 e dos Estados no art.26, deixando a desejar o texto constitucional em relação aos municípios (SCHRECH, 2018,p. 131)

²¹ 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.

A primeira classificação engloba os bens públicos destinados ao indistinto de todos “tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”. A segunda classificação engloba os já mencionados bens afetados a um serviço público, ou uso da Administração, na consecução de seus objetivos, “tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, municipal, estadual”. Já a última classificação estão os bens públicos desprovidos de destinação pública definida, aos quais se tenha dado estrutura de direito privado (SCHRECH, 2018, p. 134).

No caso de bens públicos, em um primeiro momento, supera-se a ideia de inalienabilidade frente a possibilidade de desafetação, situação presente, por exemplo, ao desafetar construções antes utilizadas à prestação, pelo poder público, de serviços educacionais ou de saúde, inutilizadas frente a inércia e negligência da administração que os geriu. Sendo assim, trata-se a inalienabilidade, nesses casos, de inalienabilidade relativa, pois sucede a desafetação, a depender da finalidade do respectivo bem, em termos de Reurb porém, não há necessidade de desafetação de imóveis públicos ou mesmo de procedimento licitatório quando do registro da CRF²².

A questão da finalidade é essencial para a desafetação de bens públicos com titularidade dominial, o mesmo não se aplica às terras devolutas pois já foi afirmado inúmeras vezes pela jurisprudência do STJ²³, com apoio do STF no sentido que não existe em favor do Estado presunção de titularidade de bens imóveis destituídos de registro.

A lei trata também dos instrumentos aplicáveis com vistas a concretização da regularização fundiária, estando expostos de modo não taxativo no art. 15 da novel legislação, a título de ilustração, segue a tabela com as mudanças acerca do processo de regularização nos âmbitos da federação:

²² 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 .

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

²³ Nesse sentido, STJ - RESP 964.223.

DOMÍNIO FUNDIÁRIO	INSTRUMENTO APLICÁVEL
TITULARIDADE DA UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Aforamento; • Concessão de Direito Real de Uso; • Concessão Especial para Fins De Moradia; • Cessão de Uso; • Cessão de Posse; • Direito de Superfície; • Doação; • Ação Discriminatória. • Legitimação Fundiária
TITULARIDADE DOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Venda ; • Doação ; • Concessão de Direito Real de Uso; • Ação Discriminatória. • Legitimação Fundiária
TITULARIDADE MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Concessão de Direito Real de Uso; • Concessão Especial para Fins De Moradia; • Direito de Superfície; • Título de Compra e Venda; • Doação; • Legitimação Fundiária.
TITULARIDADE DE PARTICULAR	<ul style="list-style-type: none"> • Usucapião em suas diversas modalidades; • Concessão de Direito Real de Uso; • Desapropriação Judicial; • Legitimação Fundiária; • Legitimação da Posse.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA

Acerca do âmbito de atuação, em qualquer nível de federação o instrumento da legitimação fundiária poderá incidir, independentemente da legitimidade dominial, desse modo, houve uma ampliação dos métodos aquisitivos de direito de propriedade com uma modalidade praticamente universal. Como dito, o instrumento incide independentemente de titularidade, incluindo nesse a particular, todavia, cada âmbito terá procedimento específico constante na própria legislação, podendo ser requisitada por qualquer ente, pessoa interessada ou alguns outros legitimados como a Defensoria Pública, sempre passando pelo crivo do município, que é a principal figura no atual procedimento.

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios, e as suas identidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizadas a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizados por meio de regularização fundiária (Art. 10, §6).

3.3 Reurb como instrumento de integração socioespacial

A concepção registro fundiário, na medida em que exige a sua feitura o mínimo de prestação pública, foi erigida a título de conferir dignidade da pessoa humana frente a

exigência de garantia definitiva estruturante de seu patrimônio, todavia, de maneira direta, relaciona-se ao direito de propriedade e sua função social. A função social da propriedade está disposta nos arts. 5 inciso XXIII e 170, inciso III da CF, correlaciona-se diretamente à política urbana de modo que houve, por parte do constituinte, a designação de maior enfoque e especial regulamentação desse instituto, de modo a elencar diretrizes para a preservação da função social da propriedade urbana. Apesar de se tratar de um direito de conteúdo aberto, segundo o art. 182, §2 da CF, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O reflexo do princípio da função social no direito urbanístico constitui sua interpretação na conjunção de valores metajurídicos, inseridos em outros princípios conexos, quais sejam os princípios estruturantes, os princípios gerais e os constitucionais não se limitando meramente na exegese dos incisos XXII e XIII do art. 5º da CF. A propriedade urbana possui diretrizes específicas na definição de seu conceito, perspectiva tomada pela Carta Política de 88 ao aderir na concepção então pioneira que fez nascer o capítulo dedicado à política urbana, fundada nas quatro bases do urbanismo moderno: habitação, trabalho, lazer e circulação. (PEDROSO, 2018)

Como já afirmado outrora neste estudo, qualquer que seja o tipo de propriedade ou circunstâncias dessa, existe uma obrigação extrínseca ao titular exposta pela Ordem Constitucional que restringe a manutenção da qualidade de proprietário ao seu cumprimento, essa denominada função social.

Paralelamente à disposição constitucional acerca da função social, está o direito à moradia, disposto no *caput* do art. 6º da CF, acrescido por meio da EMC-026 de 14 de fevereiro de 2000 e elevado à categoria de direito fundamental. Conquista essa diretamente relacionada com os movimentos sociais, em grande parte responsabilizados pela produção social do Direito, tendo em vista sua atuação criativa e propositiva frente ao estado de carência coletiva, no qual distintas pessoas acabam por se igualar, em função da carência comum (DURHMAN, 1984, p.28).

O direito à moradia é entendido como parte do direito a um padrão de vida adequado, não se limitando a mera disponibilidade de uma estrutura física, mas também ao acesso a bens ambientais, condições adequadas habitacionais, a acessibilidade financeira etc. A temática é abordada pela Lei n.º 13.465/2017, ao tratar de Reurb na modalidade social, visto um de seus principais enfoques ser a concretização do direito à moradia, todavia, existe questionamento

acerca da adequação do parâmetro legal para o requerimento da Reurb-S e a efetivação da moradia adequada.

A partir da recepção pela Ordem Constitucional da garantia de Moradia, essa passou a integrar elemento do próprio conceito de cidadania e com relação intrínseca com a dignidade da pessoa humana, embora o Direito à Moradia abarque os demais direitos fundamentais e sociais em decorrência da indivisibilidade alguns doutrinadores defendem que o direito embora inserido no capítulo relativo aos direitos sociais, possui natureza jurídica ambígua por seu caráter de liberdade e garantias, para além de ser direito social, fato estabelece a obrigação estatal de assegurar a habitação digna.

Não obstante a existência de um Direito a Moradia, propriamente seria se referir a tal Direito como “Direito a Moradia Adequada”, visto ser o requisito da adequação é particularmente intrínseco à existência do direito, servindo de parâmetro para sublinhar o critério, que em paralelo ao ideal de dignidade em qual o direito brasileiro se assenta, seja capaz de concretizá-lo²⁴.

No contexto internacional, vários tratados versam sobre a matéria atribuindo obrigação aos Estados de promoverem e protegerem o direito à moradia, a percepção do conceito de adequação está ligada às finalidades do pacto, servindo como parâmetro os critérios da segurança jurídica da posse, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural e a disponibilidade de serviços, benefícios e infraestrutura, critérios esses especificamente abordados a partir do Comentário Geral n.04 do Comitê de Tratados de Direitos Humanos da ONU.(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, p.258-260)

Indubitavelmente a Lei 13.465/2017 é resultado de uma negligência estatal por longos anos acerca do uso terra pelo seu povo. O quadro de irregularidade para além da urgência de superação da marginalização e conseqüente fomento de sonegação fiscal, aumenta a incidência de conflitos de natureza fundiária, e dessorço em relação aos assentados.

É um fato extremamente comum na realidade brasileira a existência de conjuntos habitacionais irregulares, muitos construídos sem observância ao ordenamento territorial, seja de iniciativa pública ou particular. Esses conjuntos habitacionais geralmente se apresentam na forma de condomínio edilício e loteamentos, sem as devidas aprovações dos projetos de

²⁴Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.76 p. (p.9)

loteamento e edificações, logo inexistente a abertura de matrículas sendo efetuada individualmente, trazendo também a legislação um modo de garantir a segurança jurídica e aprimoramento da dignidade das pessoas que residem nessas unidades imobiliárias.

Muito se questiona a possibilidade do procedimento de Reurb poder ser efetivado por iniciativa privada, não importando a modalidade escolhida. A delegação à iniciativa privada geralmente pautada pela lógica do *win-win* acarretou na produção das unidades habitacionais fossem concebidas como investimento para a aferição de lucro, o que traz como reflexo as distorções da política adotada pela administração pública em detrimento da função social da propriedade e das cidades.

Na atual acepção, o registro da Reurb visa a incorporação imobiliárias desses conjuntos habitacionais, possibilitando a abertura de matrículas individualizadas em nome do ocupante salvo quando verificado a inexistência de quitação, podendo ser efetivada apenas em momento posterior ao pagamento integral²⁵. A grande questão perpassa a verdadeira intenção da iniciativa privada ofertar subsídio de fato para concretização dessa prestação de modo a superar a informalidade.

O termo regularização pode ser compreendido em duas formas, abrangendo o sentido estrito o critério da segurança jurídica, significando propriamente a titulação de ocupantes que residem em determinado assentamento, por sua vez, o sentido amplo de regularização visa superar o quadro amplo de irregularidade que pode permear um imóvel, pronunciando um caráter jurídico, urbanístico, social e ambiental, visando assegurar a cidadania, qualidade de vida e titulação da população beneficiada, todavia, ao se partir de certa premissa de efetivação da moradia, o objeto da regularização acaba por se ater no critério da segurança jurídica, visto o primeiro passo à asseguuração desse direito é a segurança da posse. (RODRIGUES, 2016, p.398)

A moradia digna, observados os critérios que compõe o conceito, só poderá ser alcançada com a regularização fundiária em sentido amplo, acerca dessa diferenciação, esclarece Felipe Barros:

(...) há de se ressaltar que a regularização fundiária não se confunde com a mera 'titulação' que ocorre no âmbito dos projetos de habitação de interesse social,

²⁵Art. 59. Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.

muito embora seja comum a utilização do termo para denominar a última etapa deste tipo de política pública. Regularizar pressupõe a existência de uma situação consolidada de irregularidade, o que não ocorre em tais casos, onde o poder público simplesmente contempla o beneficiário com o título que juridicamente protegerá o bem imóvel entregue.²⁶

Essa distinção trata-se de uma das principais diferenciações do novo microsistema trazido pela Lei 13.465/2017, em que ao dispor e revogar a lei 11.977/2009, também criou um novo sistema principiológico para essa concretização, abordando objetivos e orientações gerais, que quando tomadas à risca representam uma regularização em sentido amplo. Tomado esse viés, a Reurb urge por um planejamento eficiente, conhecendo e identificando às ocupações e trabalhando estratégias para contornar suas irregularidades e posteriormente integrá-las.

A atual acepção acerca do direito de moradia para ter sua efetivação tem de ser visto a partir da perspectiva do mínimo existencial e como promoção de dignidade, a moradia representa elemento básico da vida, no amparo de se concretizar o amparo com os demais, alimentação, abrigo, a moradia trespassa o próprio conceito de propriedade. Discorrer sobre a moradia é constatar uma condição não apenas econômica mas superposta com o desenvolvimento natural do homem, atingindo seu arcabouço moral, tutela da saúde e organização social fraterna da comunidade²⁷.

Dignidade da pessoa humana como comando constitucional será observado quando os componentes de uma moradia adequada foram reconhecidos pelo Poder Público e pelos agentes privados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social como elementos necessários à satisfação à moradia (SAULE, 2007,p.79)

Por fim, constatados os principais pontos da regularização fundiária urbana pela Lei 13.465 de 2017 e as diversas racionalidades que importam em seu processo como a efetivação da integração socioespacial, passar-se-á agora a análise da constitucionalidade de suas disposições.

4INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI 13.465/2017

²⁶ BARROS, 2014, p.108

²⁷SCHRECH,2018, p. 101

O presente capítulo irá abordar as principais questionamentos acerca da constitucionalidade das disposições contidas na Lei 13.465/2017, questionamentos que vão desde constitucionalidades de cunho formal como a conversão da Medida Provisória viciada aos questionamentos de constitucionalidade materiais a exemplo das diferenciações incabíveis entre as modalidades de Reurb de interesse social (-S) e interesse específico (-E).

A despeito de qualquer provimento que suceda na sua declaração de inconstitucionalidade, a legislação em enfoque foi capaz de sintetizar a regularização urbana em um instrumento de catálise da matéria, trazendo uma nova acepção de superação da informalidade, trazendo à integração socioespacial de núcleos urbanos e em especial aqueles que se caracteriza o interesse social.

Muitos questionamentos acerca da constitucionalidade da Lei foram suscitados no âmbito das três ADIs que agora tramitam no Supremo Tribunal Federal o que põe em cheque a compatibilidade da Lei 13.465/2017 com os preceitos fundamentais da Constituição Federal, é o que se analisa a seguir.

4.1 Questionamentos gerais acerca da constitucionalidade da Lei 13.465/2017

A Medida Provisória n.º 759/2016, publicada em 22 de dezembro de 2016 pelo então presidente Michel Temer, dispôs acerca da regularização fundiária de imóveis rurais, urbanos, os contidos no seio da Amazônia Legal, e a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos constituídos a fim de reforma agrária. Após a vigência do ato, restou criada a Lei n.º 13.465/2017, normatizando sobre os mesmos institutos acima elencados, além de outras alterações em diversos títulos normativos distribuídos no ordenamento jurídico pátrio no que tange o Direito Fundiário, mormente, como enfoque do presente estudo, a regularização fundiária.

Após extensas pesquisas, algumas instituições como o Ministério Público, o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) e o Partido dos Trabalhadores (PT), concluíram que a Lei em fomento é incompatível com a Constituição Federal de 1988, ajuizando, distintamente, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) questionando dispositivos e até mesmo a integralidade da Lei n.º 13.465/2017, sendo essas distribuídas no STF sob os números 5771,

5787, 5883, respectivamente, todas na relatoria do Ministro Fux e com argumentos concentrados na disciplina da Reurb.

De acordo com Lenza (2021), o objeto do controle de constitucionalidade nas ADIs é lei ou ato normativo, com o controle feito de modo abstrato, caracterizado pela generalidade, impessoalidade e abstração. Dessa forma, o Poder Judiciário se manifesta diretamente sobre a questão aludida, analisando como objeto principal a declaração de inconstitucionalidade, expurgando o ato normativo formal ou materialmente viciado do ordenamento.

A Constituição Federal de 1988 atribui em seu art. 102, competência exclusiva do Pretório Excelso, de processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade, fazendo menção no parágrafo I, alínea a, também à limitação quanto ao objeto da ação, *in verbis*:

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

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Assim, o que se busca como objeto da ADI é a própria questão da inconstitucionalidade, no caso em tela, a proposição guarda coerência em relação ao objeto, visto que a Lei n.º 13.465/2017 se trata de uma Lei Ordinária, abstrata e genérica.

Salienta-se que o instrumento do controle de inconstitucionalidade está diretamente relacionado ao sistema democrático, uma vez que sua existência visa também a manutenção do sistema de freios e contrapesos²⁸.

Conforme suscitado por Häberle (2007), o instituto abrolha a possibilidade de a sociedade participar efetivamente na fiscalização da constitucionalidade das leis, abrindo espaço para uma sociedade aberta de intérpretes e o desenvolvimento da hermenêutica constitucional.

A presente análise está pautada no recorte temático referente aos aspectos relativos à constitucionalidade material (intrínseca) da Lei n.º 13.465, mormente ao que relaciona com a Reurb, não se concentrando nos aspectos de constitucionalidade formal (extrínseca)

²⁸ Barroso, 2016, p.210.

existentes, pois abarcaria uma questão extremamente controversa de modo a distanciar os objetivos deste artigo.

Importante se faz ressaltar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade abstrata intenciona defender a segurança jurídica através de provimentos judiciais pelo STF, analisando possíveis incompatibilidades entre as disposições da lei e a CF, estando restrita a decisão sempre como substrato da atuação de um legislador negativo, sob risco de invasão de competência legislativa²⁹.

As principais polêmicas envolvendo a Lei n.º 13 465 podem ser elencadas da seguinte forma: a edição por MP, ausência de debate com a sociedade, ausência de deliberação pelo Conselho Nacional das Cidades, diversidade e complexidade dos assuntos normatizados, possibilidade de regularização de áreas rurais com fins urbanos, possibilidade de regularização de condomínios e loteamentos fechados, invasão de competência legislativa e material dos municípios e o DF, a seguir tratados de maneira sucinta frente ao objetivo de integração socioespacial.

Como constatado nos capítulos anteriores, a Lei nº 13.465/2017 foi responsável pela criação de um novo sistema jurídico relativo à regularização fundiária, apesar das diversas alterações, pouco foram impactante frente ao sistema de regularização ante existente aos imóveis rurais, de modo que não constituíram uma mudança de infraestrutura jurídica, apenas acréscimo de normas em algumas legislações correlatas, que não serão alvo de profunda análise visto o recorte temático do presente trabalho.

Os termos aplicáveis aos imóveis rurais e urbanos diferem exponencialmente entre si, a despeito das transformações consideráveis em ambos os procedimentos, a regularização de imóveis rurais não representou uma quebra integral com o sistema anterior assim como se procedeu com as normas do procedimento urbano.

As alterações mais significativas efetivadas pela Lei 13.465/2017 em contexto rural foram as alterações, ainda que breves, na Lei de Reforma Agrária e a criação o programa Terra Legal, que possibilita à regularização de terras rurais de titularidade da União assim como na Amazônia Legal.

Devido à incidência menos densa de conflito entre normas, não há um grande debate acerca da constitucionalidade das alterações realizadas na regularização rural, evidenciado

²⁹ Id., 2016, p. 233.

também a competência privativa da União para dispor acerca do Direito Agrário, conforme dispõe o Art. 22, I da CF, assim como a política agrícola e fundiária, nos quais se inclui a reforma agrária (Art. 184 da CF),

As alterações na disciplina fundiária urbana ocorreram de modo a captar outras normatizações vigentes em uma legislação centralizada ou de catálise, introduzindo uma série de normas-princípio, diretrizes, instrumentos de regularização e uniformização de procedimentos, a atual legislação surge na perspectiva engendrada pela aceção constitucional de política urbana na qual está inserida o viés de concorrência com o direito urbanístico para a efetivação da ordenação fundiária.

No contexto urbano, os embates com as normas constitucionais ocorrem de maneira mais densa, seja em virtude da novel legislação versar uma normatização de maior amplitude, orgânica e sistematizada, trazendo em seu seio uma série de normas-princípio e diretrizes, seja em virtude do confronto direto às normas contidas em dispositivos constitucionais.

As dificuldades constitucionais testemunhadas durante a vigência da MP n.º 759/2016 foram diversas apesar de sua curta vigência, sob o pretexto de “haver desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática que impedem a concretização do direito social à moradia”, críticas direcionadas especificamente às legislações ante existentes e que supostamente falharam de modo a perceber-se efeito negativo no ordenamento territorial. Algumas incoerências foram gradualmente sanadas no texto da MP até a posterior conversão, todavia ainda eivada de vícios, a própria conversão se trata de um enfoque visto ter a Lei se originado de uma MP ausente dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência, além de uma série de inconstitucionalidades materiais, enfoque da presente análise.

A ausência dos requisitos implica essencialmente na afronta ao art. 62³⁰ da Carta Política, resta evidente a ausência de urgência na edição da MP, instrumento excepcional à disposição do Executivo, não obtendo êxito na normatização integral da regularização com catálise de matéria, remetendo diversos dispositivos da legislação a uma regulamentação por vir, o que destaca a inexistência do requisito mandatório de *periculum in mora*, a urgência tampouco se justificaria frente a uma problemática que remete desde a formação conturbada da propriedade privada no Brasil.

³⁰Art. 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.

Outro ponto de interesse, também no aspecto extrínseco, é a autorização operada pela legislação para a criação de uma nova modalidade de loteamento por parte do município, o que representa um vício de constitucionalidade quanto às competências legislativas pois extrapola a competência de elaboração de normas concretude atribuída aos municípios quanto do direito urbanístico, esses autorizados a legislarem sobre condomínio de lotes, implicando em vício visto ser competência privativa da união as disposições acerca de direito civil (art. 22,I).

Quanto as inconstitucionalidades materiais, as disposições da legislação em análise incidem violação em diversos preceitos constitucionais tais como o meio ambiente (art. 225), a política de desenvolvimento urbano (art. 182), objetivos fundamentais da República (art. 3º), propriedade e a função social da propriedade (art. 5º, *caput*, XXIII), moradia (art.6º) e alguns apontamentos realizados de inconstitucionalidade acerca das disposições aplicáveis aos imóveis rurais.

Importante ressaltar que a acepção multidisciplinar da matéria deve ser conjugada com o entendimento fincado pela ordem constitucional no sentido de reconhecer a cada município, sua autonomia (Art. 30, I e VIII), sendo esses que detém maior competência na elaboração das normas aplicáveis as suas realidades particulares, restando a União, no contexto da política fundiária urbana, autorizada a elencar diretrizes (Art. 24, I e 21, XX, c.c 182, *caput*).

A partir daí se pode delinear alguns conflitos normativos resultantes ou de antinomia expressa ou na afronta entre a exegese de dispositivos específicos e a ordem constitucional.

Como se pôde constatar, a própria justificativa de inconformidade com a realidade fática e a antiga lei de regularização que tem reflexo negativo no ordenamento territorial soa falha visto a observância que ambos Lei 11.977/2009 e Lei do PMCMV tiveram, ao respeitar a autonomia dos municípios na execução das políticas de desenvolvimento urbano por si fixadas.

A edição da Medida Provisória não levou em conta a efetiva participação no planejamento municipal indo de encontro o art. 182, §1 e art. 29, XII da Constituição Federal, evidenciando a ausência de deliberação por parte do Conselho Nacional das Cidades e qualquer debate com a sociedade (PGR, 2017. p.12).

Antes da promulgação do Estatuto das Cidades, alguns precedentes históricos corroboraram para fazer imergir a normatização da política urbana, nesse sentido o MNRU e a fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano foram de extrema importância no

processo de elaboração por permitirem os embates de racionalidades que passariam a compor o conteúdo da futura legislação, nesse sentido em 1983, houve a elaboração do PL 775 que tramitou no Congresso Nacional até por volta de 1995 todavia sem efetivação.

No intuito de auxiliar o conteúdo das disposições da PL 775, dois pareceres importantes foram elaborados de autoria de Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles sendo frisado a competência implícita da união para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento porém sempre respeitado a autonomia dos demais entes da federação, principalmente os municípios:

[...] Evidente, pois, que problema de tal magnitude, com inegáveis repercussões no desenvolvimento econômico do país, não pode estar circunscrito ao âmbito a competência exclusiva do município. Por isso, já dissemos e repetimos, “os assuntos urbanísticos são de competência simultânea das três entidades estatais [...] porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. A dificuldade está em delimitar as atribuições [...] O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal, e incorrerá em inconstitucionalidade. (MEIRELLES, 1983)

Essa perspectiva então foi incorporada na atual Constituição, estando a União autorizada a dispor acerca do desenvolvimento, encontrando-se na competência elaborar uma legislação mais ampla tomado como enfoque o interesse nacional, assim trazendo normas gerais, normas-princípio, e traçando as diretrizes da política urbana. Restam os estados autorizados a legislar sobre a matéria de modo mais particularizado, também em caráter geral e com viés metamunicipal. Aos municípios, na sua competência legislativa ficam incumbidos de elaborar normas de concretude e normas locais, a partir da ordenação estratégica que é o plano diretor.

Ao se tomar em análise a integralidade do conjunto normativo erigida pela Lei 13.465, não se vislumbra inconstitucionalidades no que se refere à competência da União em dispor acerca da indicação de diretrizes genéricas, tampouco dos instrumentos e institutos diversos. Acerca da uniformização do procedimento, também não se vislumbra inconstitucionalidade visto estar a matéria autorizada pelo regramento da União, com observância dos interesses regionais.

Outro ponto de interesse no debate nas ADIs é atuação dos cartórios e as isenções de emolumentos, afinal esses tem papel relevante no procedimento de Reurb, com atuação direta com os municípios no processo que corre desde a identificação pela homologação da demarcação até a verificação dos quesitos formais da CRF, abarcando nesse caminho diversas isenções de emolumentos, principalmente no que tange a Reurb-S.

A Constituição Federal veda expressamente a instituição por parte da União de isenção tributos de competência dos outros entes federativos. Os emolumentos extrajudiciais possuem natureza de tributo, como já fincado em entendimento do STF³¹, logo parece inconstitucional as isenções previstas Lei 13.465 frente a vedação Constitucional de estabelecimento de isenção por parte da União de tributos estaduais³².

Faz-se importante ressaltar que independentemente da inconstitucionalidade do art. 13. §1, provimentos de corregedoria são aplicados paralelamente às disposições da legislação fundiária, em que a isenção de emolumentos já é praxe a título de regularização de ocupações de interesse social.

Outro apontamento com grande questionamento foi suscitado acerca da a legitimação fundiária, por se tratar de método originário de aquisição de propriedade consegue atender de maneira mais eficaz as expectativas daqueles que procuram reconhecimento de algum direito real, não à toa a ADI 5787 traz à baila em sua argumentação a afirmação de que o instituto possivelmente representaria estímulo à grilagem de terras, favorecendo tanto a existência de novas ocupações (PT,2017,p.4).

O instituto abrolha diversos pontos de inconstitucionalidade, muitas vezes sendo visto como um meio termo entre uma usucapião e a legitimação da posse, por abarcar um *animus* muito similar, análise que será feita de modo específico no tópico seguinte.

³¹E. STF ADI 1.378-ES, k. 13.10.10, DJ de 09.02.2011, rel. Min. Dias Toffoli: NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em conseqüência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina.

³²Art. 151 da CF: É vedado à União: III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

4.2 Análise pontual das inconstitucionalidade frente ao objetivo de integração socioespacial

A integração socioespacial para ser operada através da regularização fundiária deve ser observada a partir da concepção ampla de regularização, abarcando toda a estrutura do ordenamento jurídico e tendo como principal enfoque a garantia da moradia principalmente no que tange as ocupações de interesse social, nesse sentido, os objetivos traçados na Lei 13.456 possuem observância a atual concepção de consonância com as normas de direito urbanístico, o que representa um grande passo em relação a ordem urbana, todavia, assegurar a garantia da moradia através do processo de regularização fundiária representa uma questão delicada frente à disponibilidade de imóveis e as limitações quanto aos métodos aquisitivos e o próprio tratamento da propriedade pública e privada, operando a legislação em questão intensa mudança quanto ao tratamento dado à propriedade independente de titularidade.

Na acepção de Ingo Sarlet, o direito à moradia é dotado de eficácia imediata, assim para que seja efetivado há uma cobrança por prestações positivas por parte do Estado, com vistas à criação de bens materiais a serem desfrutados pelas camadas sociais que deles necessitem³³. Nesse viés, a moradia somente passou a integrar a Constituição a partir de 2000, passando a servir como elemento do próprio conceito de cidadania, a despeito disso, não significa necessariamente que sua efetivação deva ser operada por prestações positivas de modo a existir uma prestação estatal em dar uma casa a quem não a possua e nem tenha condições de fazê-lo, por exemplo.

Como se pôde observar outrora no presente artigo, a atual situação referente ao déficit habitacional no Brasil põe em cheque como se deram as escolhas das políticas urbanas de cunho social, estabelecendo-se o saldo ainda maior quando ao final das políticas baseadas na função financiadora da habitação.

Como contraponto às políticas urbanas na função acima, as políticas de regularização fundiária também são tomadas como método de efetivação da moradia, mas que representa

³³SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

um dos principais desafios enfrentados pelo Estado Social frente o crescimento descontrolado das cidades brasileiras³⁴.

Assim, boa parte dos instrumentos trazidos pela Legislação surgiram com o enfoque de garantia da habitação, indo desde as duas novas modalidades de condomínio até a tutela definitiva do direito de laje.

O grupamento que abarca as inconstitucionalidades intrínsecas ou materiais, quanto aos aspectos correlatos pode ser dividido conforme seu bem jurídico, tanto abrangendo a garantia constitucional da propriedade privada quanto a garantia da liberdade de associação, ambas defronte às inovações trazidas pela legislação.

Quanto das inconstitucionalidades relativas a garantia da liberdade associativa, o loteamento de acesso controlado, nova modalidade de loteamento conforme art. 78 da Lei 13.465, autoriza às associações de moradores instituírem taxa de associação para a manutenção dos moradores que optarem por não se associarem, desde que não impeçam a circulação e sem identificação de pedestres e condutores não residentes, também autorizada através de ato da administração pública municipal, em aparente violação das garantias constitucionais da liberdade associativa, privacidade e o direito de ir e vir.

Contribuições destinadas ao pagamento de despesas comuns e próprias da administração, manutenção e conservação de um núcleo urbano tem a natureza de obrigação *propter rem*, de modo a se comparar ao regime condominial nos termos do art. 36-A da Lei 6.766/79, ainda que o proprietário titular do lote não esteja vinculado à associação de moradores, em interpretação conjunta com os princípios da solidariedade, boa-fé e vedação do enriquecimento sem causa (GUIMARÃES, 2018, p.21).

A constitucionalidade das duas novas figuras de condomínio em grande parte restou reconhecida com o julgamento do RE 607.940 pelo STF³⁵, porém ainda restam não sanadas

³⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

³⁵STF, RE 607.940, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 29.10.2015, DJ 26.02.0216, com emenda: É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar

alguns questionamentos quanto à cobrança destinada a satisfação de despesas comuns do condomínio de lotes, e os loteamentos de acesso controlado.

Acerca do condomínio de lotes, sendo modalidade especial de condomínio, logo seguirá as regras do condomínio edilício, aplicando-se as mesmas regras da contribuição condominial. A situação complica um pouco quanto a relação do loteamento de acesso controlado, apesar de pronunciamento tanto do STJ como STF no sentido que a cobrança dessa taxa não vincula o residente que opte por não se associar, a nova legislação alterou essa aceção de modo a instituir a possibilidade dessa imposição, como em uma obrigação *propter rem*(GUIMARÃES, 2018,p.21).

É livre a todo morador poder associar-se como bem entender, porém há de se considerar a manutenção das coisas comuns da comunidade, o que também exige contribuições, estabelecidos no art. 34-A da Lei 6.766/79 como obrigatórios a todos, quanto da despesa comum, logo, não estará restrito apenas ao associados, mas a todos detentores de lotes.

O instituto da legitimação fundiária, estabelecido como modo originário de aquisição da propriedade nos moldes do art. 23 da Lei 13.465/17, como abordado no capítulo III, não exige existência de tempo mínimo de ocupação e a conexão de sua aplicação e a finalidade moradia como ocorre nas exigências da usucapião urbana contidas no art. 183 da CF, o que representa aparente violação à propriedade privada já que autoriza ato do poder público municipal outorgar a terceiros propriedade de imóvel sem a devida indenização, independente da natureza ou tempo da posse.

O instituto incide indistintamente também quanto em áreas públicas, nesse caso, a legitimação, operando de forma análoga à usucapião, dispensa quesitos como a avaliação prévia, autorização legislativa, licitação e a desafetação dos bens, em detrimento do Poder Legislativo, da responsabilidade fiscal e da transparência da gestão pública.

O constituinte ao estabelecer à vedação da usucapião de bens públicos estava assegurando a proteção mor que existe sobre essa espécie de bem, tomando como norte a inalienabilidade evidente estabelecida pela Constituição Federal, desse modo, é inconcebível, pela ausência de qualquer subsídio legal, a criação de um instituto que busque afastar a aplicação da norma constitucional relativamente aos bens públicos.

Adverte Pedroso (2018,p.203):

sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”

Ora, sabe-se que não é pelo *nomen iuris*, isto é, pela aparência de denominação, pela embalagem, revestimento, roupagem ou mera forma jurídica que os institutos devem ser interpretados e qualificados como gênero novo, mas sim, sobretudo, por sua substância, por seu conteúdo ou pela matéria prescrita em lei.

Essa nova roupagem, correlacionada com a usucapião possui o mesmo elemento central qual seja o exercício da posse. Na usucapião a posse é adquirida pelo decurso do tempo e a natureza da posse, com atenção aos demais requisitos a depender da modalidade, logo não se adquire de alguém, eventual provimento judicial ou mesmo ato administrativo está limitando a declarar o direito, nunca o constituir³⁶. A legitimação fundiária por sua vez é afirmado por disposição legal e garantida por ato do poder público, restando insuficiente o quesito da posse para a aquisição de domínio de modo a valorizar a necessidade do próprio poder, dotado de função atributiva de direito.

Acerca dessa função atributiva por parte do município e as restrições à propriedade privada, discorre Mendes:

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 sobre o tema (2019, p.366).

Em vista disso, ocorrendo ato que confere a determinado ocupante de área alheia o direito de propriedade, encontra-se o poder público atribuindo direito que não lhe pertence. A própria escolha gramatical do legislador é clara na opção por vincular os vocábulos conferir (art.23, *caput*, e 24) ou atribuir (art.2§6), ao direito real de propriedade ou domínio, o que afasta a argumentação de que se trata relativamente apenas ao processo de titulação formal garantido ao final.

³⁶MIRANDA, 2002, p. 121

Não possuindo o poder público incumbido de exercer função jurisdicional, não seria possível atribuir coisa alheia nem a título consecutivo ou declaratório, ainda mais quando através de critérios subjetivos e discricionários esse resulta na perda da propriedade privada sem contrapartida econômica.

Tomados esses elementos substanciais da legitimação fundiária, urge questionar o que justificaria a afirmação de sua incidência também em área pública, prática comum pós Lei 13.465/2017, Gilmar Mendes suscitou uma relativização da vedação contida no art. 183, §3 da CF, de modo a proferir a seguinte afirmação:

[...] a possibilidade de incidência de legitimação fundiária em imóveis públicos está a merecer maior reflexão. Isso porque o art. 183, §3 da Constituição Federal veda expressamente o usucapião em tais hipóteses. Registra-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 constatado, a garantia da regularização em sentido amplo abarca uma série de perspectivas para ser concebida como método de integração e todas essas perspectivas são dotadas de proteção constitucional e infraconstitucional. A concepção de regularização apesar de possuir prismas que podem ser individualmente analisados, não podem ser dissociados, há de se buscar uma visão de coesão (PEDROSO, 2017).

A realização da propriedade como direito individual fundamental está limitada por algumas diretrizes de função maior estabelecidos na ordem urbanística, seja através da concretização da função social, aferível pela compatibilidade com o plano diretor, seja pela compatibilidade com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essas limitações do direito de propriedade são facilmente percebíveis ao se constatarem os instrumentos de exceção para compatibilizar o imóvel com sua função social, como os instrumentos de IPTU progressivo e a desapropriação-sanção (RECH, 2010, p.173).

Na acepção de Orlando Gomes, a propriedade privada pode ser analisada pelos espectros sintético, analítico e descritivo. Na primeira acepção a propriedade relaciona a pessoa à coisa, é o denominado “senhorio” exercido pelo proprietário. A segunda acepção, por sua vez, relaciona-se propriamente com os direitos possessórios exercidos por aquele que detém algo de sua titularidade, sendo esses a capacidade de usar, fruir, dispor e reivindicação

erga omnes. O último prisma está relacionado ao caráter absoluto, perpétuo e de complexidade pelo qual se conecta a coisa com a volição de alguém³⁷.

Quando dimensionado o conceito acima para a regularização fundiária e a concretude do atual ordenamento urbano, a acepção tomada pela propriedade passa a ter pontos de interesse distintos, deparando-se frente a uma série de condições que limitam o seu exercício e em constante mudança material do conceito. A acepção conceitual, para além dos institutos de direito civil, está pautada na função social que também condicionando o imóvel ao seu cumprimento, é o que fundamenta boa parte das alterações acerca do tratamento da propriedade privada efetivados pela Lei 13.465.

Nesse sentido, ao tratar de propriedade urbana imobiliária, de modo acertado Pedroso (2017) afirma ser a propriedade uma situação jurídica complexa, comportando direitos e deveres de modo a também possuir uma tríplice dimensão. Assim, pode se afirmar que a propriedade urbana imobiliária possui uma visão privada que vai recair imediatamente sobre o imóvel, relacionando-se com as faculdades de dispor, usar e fruir, com a pretensão reivindicatória oponível contra todos. As outras duas acepções são próprias do direito público sendo essas a acepção urbanística e ambiental, a primeira conformando a unidade imobiliária às diretrizes e limites legais da política de desenvolvimento urbano, normas principiológicas do Estatuto da Cidade e estruturais do Plano Diretor e a segunda na integração de locais públicos e privados no viés de função socioambiental urbano.

Sem intencionar o esgotamento da matéria ou apontar soluções inequívocas para problemas de certo modo recentes, pelo fato da demarcação urbanística permitir a melhor reconhecimento com a identificação e controle desses espaços urbanos, há possibilidade de escolha do direito real reconhecido e essa deve ser analisada conforme as especificidades de cada núcleo, de modo a verificar cada espaço urbano e reconhecer direitos reais tendo como norte uma justiça distributiva.

A legitimação não se trata do único meio de regularização de uma unidade imobiliária, pelo contrário, a Reurb se vale de uma série de instrumentos podendo ser até mais vantajosos frente ao interesse público e realidade particular.

Nesse sentido Rafael Gonçalves adverte:

³⁷GOMES, Orlando. Direitos reais. 18. ed. Atual. e notas de Humberto Theodoro Junior. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.109.

A complexidade da gestão fundiária no Brasil se explica, em grande parte, pelos inúmeros procedimentos formais constituídos justamente para evitar possíveis fraudes e pelo zelo desproporcional pela proteção dos direitos de propriedade, o que dificulta toda e qualquer releitura mais social do exercício desses direitos (2009).

A Reurb surgiu em um contexto de flexibilização e soltura dessas amarras burocráticas que antes impediam à regularização fundiária, a série de atribuições e atos que cada secretaria de patrimônio dos municípios brasileiros estão autorizados a praticar é vasta e talvez represente mesmo um risco frente a possibilidade de concentração ou mesmo desvio.

A legitimação fundiária, operada em área pública ou privada, possui diversas complicações constitucionais, sinalizando a impossibilidade de sua compatibilização com a Constituição Cidadã, logo soa razoável a sugestão trazida por Prevedello (2019,p.9) da aplicação da técnica da inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, para eliminar após julgamento do controle abstrato as disposições relativas a legitimação fundiária quando na modalidade Reurb-E, que não caracteriza interesse social e conseqüentemente não se relaciona com a segregação socioespacial, além de já poderem se valer da legitimação da posse.

Isso se dá pela natureza invasiva do instituto a propriedade de terras, o que deveria ser operado como um instrumento de exceção e não regra. De modo a excluir a legitimação fundiária do âmbito da Reurb de interesse específico, dá-se lugar para que a ordenação urbana represente menos prevalência de interesses privatistas e mais o resultado de reivindicações sociais.

5 CONCLUSÃO:

As constantes pressões por uma melhor regulamentação da política urbana frente ao quadro de insegurança e informalidade alastrado nas cidades brasileiras, fizeram ressurgir discussões acerca dos sentidos da regularização fundiária, nesse contexto surgiu a Lei 13.465 de 2017, a partir da conversão da Medida Provisória 759/2016, em uma tentativa de reorganizar o procedimento de regularização fundiária urbana às novas perspectivas do ordenamento territorial, em um instrumento de concentração.

A legislação trouxe diversas inovações e indubitavelmente seria alvo de diversas críticas em função da sua normatização em um sistema de catálise da matéria de regularização fundiária, revogando praticamente tudo que existia anteriormente e incorporando vários pontos de interesse da política urbana visando à regularização em sentido amplo, isso enquanto em um claro viés de fomento do mercado imobiliário.

Foi constatado que a garantia do direito à moradia, principal enfoque da regularização de interesse social, visto em sua natureza ambígua de como direito social e como uma liberdade se trata de uma prestação estatal positiva de modo a garantir a todos uma habitação digna, esse último se tratando de critério valorativo explorado detalhadamente pelo Comentário Geral n.04 do Comitê de Tratados de Direitos Humanos da ONU, que abarca elementos como a segurança jurídica da posse, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural e a disponibilidade de serviços, benefícios e infraestrutura.

Nesse sentido, para se alcançar a regularização em sentido amplo o modo de se observar a propriedade privada e o seu tratamento deve conformação ao ordenamento urbano visto a situação jurídica complexa que é, não mais se limitando à perspectiva exclusiva do direito civil, mas a tríplice dimensão que rege os aspectos legais de um imóvel, a moradia, por sua vez, é o ponto de partida na garantia da proteção dos interesses vitais dos indivíduos e o principal aspecto do que se tem por regularização de interesse social.

Para tanto, a Lei 13.465 de 2017 estabeleceu diversos instrumentos e institutos, alguns próprios da regularização fundiária, outros próprios do direito civil ou mesmo do direito administrativo, porém com grande utilidade dentro do âmbito da regularização a exemplo a desnecessidade de desafetação e a usucapião coletiva.

Dentre as diversas inovações, percebeu-se o grande a preocupação quanto ao reconhecimento das novas modalidades ocupação do solo urbano no Brasil, a mesma preocupação ocorre com as flexibilizações acerca da regularização de interesse social, todavia, para ser efetivada, necessita de requisitos a mais do que na outra modalidade sob o pretexto de evitar situações de fraude, formulando quesitos em claro tratamento desigual.

Assim, ao adentrar questionamentos acerca da constitucionalidade frente a perspectiva construída, foi constatada que a disciplina da regularização fundiária está autorizada pela União quando centrada em seus aspectos de fixação de diretrizes e normas gerais sem desconsiderar o ente municipal com vetor principal desse processo, o espaço urbano informal tomada a avaliação técnica e aprovação administrativa para a condução política-urbanística não representa afronta ao preceito de autonomia municipal, de modo contrário, potencializa os municípios na realização de suas expectativas no contorno dos problemas fundiários próprios de sua realidade.

Relativamente ao novo instrumento de aquisição originária, nos moldes em que foi concebido, por conversão de fato consolidado tal como concebido pela legislação em análise, está despido de qualquer arcabouço constitucional que o fundamente, sendo aderido o posicionamento favorável à sua exclusão no âmbito da regularização de interesse específico.

Se entornarmos-nos contudo ao atual cenário de abandono de imóveis frente as demais garantias sociais de indivíduos em contexto de um núcleo de difícil conversão, caracterizada a inércia do proprietário, apesar de soar invasivo e possivelmente arriscado frente a possibilidade de concentração do instituto, este autor julga a exceção justificável, visto conter na própria demarcação urbanística realizada em uma Reurb a flexibilização localmente as diferentes regras urbanísticas quando o interesse social está imposto.

Por fim, atual perspectiva a propriedade não é mais única, na verdade sua natureza absoluta se encontra limitada pelos interesses sociais, dessa forma em perspectiva pautada pelas próprias diretrizes da regularização há de se considerar a habitação como meta social, a atual legislação superou em muito a última vigente, sendo necessário a apreciação de seus impactos futuramente quanto ao quesito social, mas que conta com arcabouço suficiente para contornar a informalidade urbana

REFERÊNCIAS

ALLARI, Adilson Abreu et a. **TEMAS DIREITO URBANISTICO**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado : Ministério Público do Estado de São Paulo 2001.

ANDRADE, Maria Isabel Toledo. **Direito De Propriedade E Bem-Estar: Avaliação Do Impacto Do Programa De Regularização Fundiária Na Quinta Do Cajú**. 1º Colocado No Tema IV. Avaliação De Políticas Públicas, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088?locale=pt_BR. Acesso em: 08/09/2021

AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 3.ed., rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROS, Felipe Maciel. **Regularização Fundiária e Direito à Moradia: Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf - São Paulo : Instituto Casa da Cidade, 2018. 244 p. Acesso em: 22 de setembro de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**, promulgada em 25/09/1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, promulgada em de 05/10/1988. Disponível em: . Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm . Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em . Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato 2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. **Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 5771/DF** – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux: Disponível em:<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 5787/DF** – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux: Disponível em:<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.378-ES, k. 13.10.10, DJ de 09.02.2011, rel. Min. Dias Toffoli: **NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS.** Requerente: PGR. Requerido: Gov. Estado do ES.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 607.940**, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 29.10.2015, DJ 26.02.0216, com emenda: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII,

E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

CORREIO BRAZILIENSE. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério**. Disponível em: Acesso em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml> 20 de agosto de 2021.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. **Registro de imóveis eletrônico ONR: entre a eficiência e a segurança jurídica**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/285965/registro-de-imoveis-eletronico-onr--entre-a-eficiencia-e-a-seguranca-juridica>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

DURHMAN, Eunice Ribeiro. **Movimentos Sociais: a construção da cidadania**. In: Novos Estudos CEBRAP, v. 10, out. 1984, p. 28.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html. Acesso em 11 de novembro de 2021.

FERREIRA, Wille Alves de Lima. **Da ação direta de inconstitucionalidade e suas peculiaridades**. Publicado em 08/2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30916/da-acao-direta-de-inconstitucionalidade-e-suas-peculiaridades>. Acesso em: 04 de setembro 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18. ed. Atual. e notas de Humberto Theodoro Junior. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONÇALVES, Rafael. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de novembro de 2021.

GUIMARÃES, Fernanda Macedo Pereira. **O condomínio de lotes a partir do advento da lei nº. 13.465/2017 - uma análise com base nos elementos de direito urbanístico e na regulação do loteamento e do condomínio**. Centro universitário curitiba programa de pós-graduação stricto sensu mestrado em direito empresarial e cidadania. Curitiba, 2008. disponível em: <https://cdn-estude.unicuritiba.com.br/app/uploads/2021/07/06182024/fernanda-guimaraes.pdf>. acesso em: 12 de novembro de 2021.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997, p.55.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JUNIOR, Nelson Sauleet *al.*. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**– São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 112p. - (Cadernos Pólis; 10)

JUNIOR, Nelson Saule. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

JUNQUEIRA, Eduardo. **Código Civil de 1916**. <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/C%C3%93DIGO%20CIVIL%20DE%201916.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2021.

KRAUSE, Leandro. **Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa**. Boletim regional, urbano e ambiental. Ipea, 2019

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 5. Ed. – São Paulo: Atlas 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. -25. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2021.

LIPIETZ, Alain. **Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano**. Tradução Maria Adélia de Souza. Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 7, out/dez 1982, p. 10.

LOBO, Paulo. Coisas / Paulo Lôbo. – **Coleção Direito Civil volume 4** – 5 ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. 360p

LOUREIRO, Francisco Eduardo. In: PELUSO, Cezar (Coord.). **Código Civil Comentado**. 10. ed. Barueri: Manole, 2016.

MACEDO, P. C. R. **O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTQ0Mjk=&filtro=&Data=>>>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.132-144.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral.** 2017. Disponível em: <<http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>>. Acesso em: 27 de setembro 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Parecer Jurídico.** Revista do Serviço Público, ano 40 v.111, n. 1 (1983), p. 148-158. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4954>. Acesso em: 23 de outubro de 2021.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado.** 2 ed. Campinas: Bookseller, 2012. t. XI e XII

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil – Vol. 1 – Parte Geral,** 10ª edição. Forense, 03/2016, pp.379-380

OLIVEIRA, F. G. **Segurança jurídica do registro de imóveis: benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade.** Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/196613/Seguran%20Jur%20addica%20do%20Registro%20de%20Im%20veis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 de outubro de 2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 04: O Direito à Moradia Adequada (Art. 11, Para. 1).** Genebra, 1991. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%20C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017.** São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2018.

PEREIRA, Caio Mário. **Instituições de Direito Civil – Vol. IV.** 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PREVEDELLO, Alexandre. **Instrumento de legitimação fundiária e inconstitucionalidade parcial sem redução de texto.**v. 5 n. 9 (2019): Revista da ESDM. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/102>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

RECH, Adir Ubaldó. **Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** – Caxias do Sul, RS :Educs, 2010.

REYDON, B.P.; COSTA, A.S. **O custo da regularização das propriedades rurais brasileiras, uma estimativa.** Revista de Política Agrícola, no XIX – No 4 – Out./Nov./Dez. 2010. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/viewFile/354/300>. Acesso em: 13 de outubro de 2021.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 3. ed. São Paulo: Fapesp; Studio Nobel, 1997

ROSENVALD, Nelson. **O direito real de laje como nova manifestação de propriedade.** Disponível em: < <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/09/14/O-direito-real-de-laje-como-nova-manifestação-depropriedade> >. Acesso em: 21 de setembro de 2021.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, Milton. **Natureza do espaço: técnica e tempo: razões e emoções.** 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE, N.S., KUZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

SCHRECH, Vinicius Alves. **Regime dos bens públicos: técnica e atuação do Estado na efetivação do direito à moradia.** - Londria, PR: Thoth, 2018

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7ª edição revista e atualizada, 2ª tiragem. Malheiros editores, 2015.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980-2.** ed.—São Paulo :Expressão Popular, 2012. 320 p.

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, v. 23, n. 3, 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: reais.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

WALD, Arnaldo. **Direito civil: direito das coisas, v. 4** / Arnaldo Wald, Ana Elizabeth L. W. Cvalcanti, Liliana Minardi Pasesani – 14. Ed. Totalmente reformulada – São Paulo : Saraiva, 2015.