



**Universidade Católica do Salvador**

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade

**ÍCARO SALES LIMA**

**A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 13.465/2017: UMA ABORDAGEM CRÍTICA A PARTIR DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS E DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)**

Salvador

2023

ÍCARO SALES LIMA

**A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 13.465/2017: UMA ABORDAGEM CRÍTICA A PARTIR DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS E DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador, como requisito final para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Aparecida Netto  
Teixeira

Salvador

2023

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSAL. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo.

L732 Lima, Ícaro Sales

A lei de regularização fundiária 13.465/2017: uma abordagem crítica a partir das organizações da sociedade civil, movimentos sociais e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) / Ícaro Sales Lima. – Salvador, 2023.  
131 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Território, Ambiente e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira.

1. Regularização Fundiária 2. Direito à Moradia 3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade I. Teixeira, Aparecida Netto – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 711.4

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**[CARO SALES LIMA**

**"A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 13.465/2017: UMA ABORDAGEM CRÍTICA A PARTIR DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS E DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)",**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre(a) em Território, Ambiente e Sociedade.

Salvador, 29 de março de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.(a)s. Dr.(a)s. Aparecida Netto Teixeira - UCSAL (orientadora - UCSAL)



---

Prof.(a) Dr.(a) Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira (examinadora interna - UCSAL)

*Prof.(a) Dr.(a) Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira (examinadora interna - UCSAL)*

---

Prof.(a) Dr.(a) Adriana Nogueira Vieira Lima (examinadora externa - Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS).

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus por mais um passo na longa jornada terrena.

Esse trabalho é o resultado de troca de experiências com todos os que, de alguma forma, contribuíram para a construção desse caminhar.

Agradeço a minha orientadora, Professora Aparecida Netto Teixeira, por conduzir o meu trabalho de pesquisa de forma exigente e dedicada, mostrando-se a todo momento um portal aberto para o conhecimento.

Aos membros da banca, que contribuíram com este trabalho e a todos os meus professores do Mestrado em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador pela troca enriquecedora dos ensinamentos interdisciplinares.

À minha família, especialmente os meus pais, Antônio Sérgio e Maria do Socorro, pela formação moral.

A minha esposa Gene por compartilhar uma vida na qual o estudo é, desde o início, parte de um projeto comum.

Aos meus filhos Gael e Ívine, por tanto amor.

Por fim, agradeço ao meu amigo Jadson Santana pelo apoio incondicional nessa jornada acadêmica.

## RESUMO

O objetivo principal da presente dissertação é realizar uma análise da Lei de Regularização Fundiária (Lei Federal nº 13.465/2017), originária da Medida Provisória 759/2016, com ênfase nas principais controvérsias relativas aos aspectos pertinentes a garantia do direito à moradia e a titulação dos imóveis, mediante a abordagem crítica das entidades da sociedade civil e movimentos sociais, bem como das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal. A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, a partir de uma perspectiva interdisciplinar e foi desenvolvida por meio da análise documental, referenciada pela consulta de normas legislativas, fazendo um comparativo com a Lei de Regularização Fundiária de 2009, bem como mediante a análise de documentos publicados pelas entidades da sociedade civil em sites e revistas. A pesquisa revelou que os discursos emanados das autoridades públicas para a proposição da lei se resumem apenas a titulação individual, desconsiderando a implantação de infraestrutura necessária à vida digna dos cidadãos mais carentes. Os resultados demonstram que a referida lei carece de mecanismos que garantam a efetividade do direito à moradia digna e que a simples titulação, sem a contrapartida de um processo de urbanização, pode tornar-se num instrumento de violação de direitos. Por fim, conclui-se que a Lei Federal nº 13.465/2017 representou um retrocesso para a regularização fundiária, o que motivou as manifestações da sociedade civil e as ações diretas de inconstitucionalidade por ferir garantias constitucionais. Trata-se, portanto, de uma lei inconstitucional por reforçar a desigualdade social, utilizando a regularização fundiária urbana como forma de privatização da cidade por meio da distribuição indiscriminada de títulos de propriedade, sem a garantia da efetivação do direito à moradia.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Direito à Moradia. Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

## ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to carry out an analysis of the Land Regularization Law (Federal Law n. 13.465/2017), originating from Provisional Measure 759/2016, with emphasis on the main controversies related to the aspects pertinent to the guarantee of the right to housing and the titling of properties, through the critical approach of civil entities and social movements, as well as the Direct Actions of Unconstitutionality (ADINs) filed before the Federal Supreme Court. The research adopts a qualitative methodology, from an interdisciplinary perspective and was developed through document analysis, referenced by the consultation of legislative norms, making a comparison with the land regularization law of 2009, as well as through the analysis of documents published by the civil entities on websites and magazines. The research revealed that the speeches emanating from the public authorities for the proposal of the law are limited to individual titling, disregarding the implementation of the necessary infrastructure for the dignified life of the most needy citizens. The results show that this law lacks mechanisms that guarantee the effectiveness of the right to decent housing and that the simple title, without the counterpart of an urbanization process, can become an instrument of violation of rights. Finally, it is concluded that the text of Federal Law nº 13.465/2017 it represented a setback for land regularization, which motivated civil society demonstrations and direct actions of unconstitutionality for violating constitutional guarantees. It is, therefore, an unconstitutional law for reinforcing social inequality, using urban land regularization as a form of privatization of the city through the indiscriminate distribution of property titles, without guaranteeing the realization of the right to housing.

**Keywords:** Land Regularization. Right to Housing. Direct Actions of Unconstitutionality.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PGR	Procurador-Geral da República
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Pólis	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. DIREITO A MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
1.1 Direito a Moradia sob a ótica da ONU e dos Tratados Internacionais .....	15
1.2 Direito a Moradia à luz da Constituição Federal (1988) e normas infraconstitucionais vigentes .....	22
1.3. Regularização Fundiária Plena .....	32
1.4. Aspectos gerais sobre o direito de Posse e Propriedade .....	36
<b>2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO .....</b>	<b>43</b>
2.1 Histórico dos Regimes Fundiários no Brasil: Capitâneas Hereditárias (séc XVI), Lei de Terras (séc XIX) e a regularização fundiária (séc XX).....	43
2.2 Regularização Fundiária: da Lei 11.977/2009 e a Lei 13.465/2017 .....	55
<b>3. A LEI 13.465/2017: RETROCESSO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL .....</b>	<b>60</b>
3.1 Regularização Fundiária e suas particularidades sob a ótica da Lei 13.465/2017 .....	60
3.1.1 Regularização Fundiária: seus agentes e modalidades sob a ótica da Lei 13.465/2017 .....	67
3.1.2 Regularização Fundiária e os instrumentos jurídicos previstos na Lei 13.465/2017 .....	70
3.2. Breve comparativo entre as duas legislações – Lei 13.465/2017 e Lei 11.977/2009.....	78
3.3 Críticas das entidades da sociedade civil e movimentos sociais à Lei 13.465/2017 .....	85
3.4 Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra a Lei 13.465/2017 .....	96
3.4.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): conceito, particularidades e forma de tramitação .....	96
3.4.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771/2017 .....	99
3.4.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787/2017 .....	103
3.4.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883/2018.....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o fenômeno da informalidade urbana vem se manifestando com maior intensidade a partir do século XX, já que foi neste século que ocorreu o grande crescimento das cidades brasileiras. A necessidade de mão de obra nas grandes cidades, bem como a deterioração do mundo agrícola no campo – sendo os dois fatores consequências do impulso industrial – propiciaram uma intensificação do êxodo rural em direção às grandes cidades. A ausência de infraestrutura adequada e de medidas políticas para alojar essa população urbana vai ter por resultado a expansão de espaços urbanos informais em muitas grandes cidades brasileiras – que já existiam, mesmo que de forma menos generalizada. O aumento da população urbana, associado à incapacidade do poder público em responder às demandas por moradia, saneamento e equipamentos urbanos, e também à estrutura sociojurídica que, na maioria das vezes, condiciona a utilização da terra à aquisição da propriedade, ou de um outro direito real através do sistema de compra e venda, fez com que chegássemos ao século XXI com graves problemas de exclusão.

Abramo (2008, p. 27) em sua obra “A Cidade Com-Fusa” aborda a informalidade urbana, destacando que “a lógica da necessidade impulsiona o processo de ocupação popular de terras urbanas [...] e, a partir da urbanização acelerada dos anos 50, vai se transformar na principal forma de acesso dos pobres ao solo urbano em muitos países latino-americanos”. Ainda segundo o autor, a informalidade urbana resulta de três lógicas que atuam nos países latinos americanos: do mercado, do estado e da necessidade, que está acima mencionada. “Se, por um lado, o estado não atua de forma contínua e sistemática na provisão pública de habitação de qualidade [...] por outro, a lógica da necessidade é que move as ações individuais e coletivas e o ciclo de ocupação/autoconstrução/auto urbanização/consolidação da cidade popular (ABRAMO, 2007 *apud* MOURAD *et. al.*; 2022; p.5).

Pedro Abramo (2007) define a informalidade urbana como um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação a propriedade da terra.

Desse modo, uma das grandes causas da ocupação do território pelas camadas mais pobres da população é a necessidade de sobrevivência e a falta de políticas públicas voltadas para a garantia do direito à moradia para a população de menor renda, já que todos precisam de um local para morar.

Vale ressaltar, conforme afirma Maricato (1999, p. 10) que “esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei, e sim resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui”.

Gonçalves e Santos (2021) explicam que as políticas públicas criadas para lidar com a informalidade demonstram como o Estado, seletivamente e muitas vezes arbitrariamente, classifica, regula, distribui e participa da gestão das fronteiras entre formal e informal. Portanto, é importante ressaltar que o Estado não está ausente desses espaços – muito pelo contrário, em muitos casos, é um dos atores principais no desenvolvimento e na consolidação dessas áreas, admitindo intervenções esporádicas com a condição de que elas não conduzam ao seu reconhecimento.

Como resultado, tem-se um grande número de casas em terrenos e habitações irregulares (favelas, cortiços, ocupações em áreas de preservação, áreas particulares e áreas públicas) em virtude da falta de investimentos e políticas públicas que façam frente a enorme demanda por habitação para as classes menos favorecidas. Daí a necessidade da regularização fundiária que deveria, além de trazer a titulação dessas unidades, promover melhorias urbanísticas nestas áreas.

. A regularização fundiária surgiu, portanto, como uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda e que estão inseridas na cidade de forma relativamente precária, sem usufruir das demais infraestruturas oferecidas nos grandes centros urbanos, o que em alguns casos gera conflitos e disputas territoriais, aumentando a desigualdade social entre os grupos envolvidos.

Nesse contexto, a regularização fundiária, segundo Santin (2018) consiste no processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas, e principalmente jurídicas, para fazer com que os imóveis irregulares se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira.

No entanto, segundo Mourad *et. al.* (2022), as classes mais favorecidas sempre são beneficiadas com a produção de leis para ampliar seus territórios e trazer benefícios ao mercado imobiliário. Segundo as autoras

isso se dá através da apropriação dos territórios populares consolidados e da negação do protagonismo desses sujeitos na produção do espaço [...] considera territórios como subproduto das relações hegemônicas, como algo [...] economicamente improdutivo (informal, ilegal, clandestino), socialmente perigoso (marginal) e politicamente [...] desajustado (imoral). (MOURAD *et. al.*, 2022, p. 5).

Segundo Gonçalves (2020), a regularização fundiária é um ponto chave para tratar de questões ligadas à informalidade urbana – uma das principais matérias a serem trabalhadas pelo poder público –, uma vez que

é por meio da regularização das terras que é garantida a permanência e urbanização de favelas e ocupações de terras e edifícios, importante para assegurar o direito à moradia da população de baixa renda, sendo uma das mais relevantes ferramentas com potencial para equacionar a questão da informalidade no Brasil (p. 2).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, tendo como um dos fundamentos principais a cidadania e a dignidade da pessoa humana, devendo a conduta do estado ser pautada no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes.

Em 2001 foi publicada a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamente o capítulo da política urbana da Constituição Federal (1988), definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente pelo poder público municipal.

O Estatuto da Cidade inovou substancialmente no regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao trazer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda como uma diretriz da política urbana brasileira a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações sustentáveis.

Segundo Silva (2005), o Estatuto da Cidade contém uma série de instrumentos legais inovadores voltados para a melhora da qualidade de vida dos moradores: “No seu conjunto, trata-se de uma Lei que se destaca por induzir mais que normalizar as

mais diversas formas de uso do solo e o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano. A Lei privilegia, fundamentalmente, os aspectos fundiários urbanos. (SILVA, 2005, p. 25).

Nesse ínterim, Fernandes (2021, p. 09) também corrobora que:

Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a Lei Federal propôs as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no país: quem paga e como pelo crescimento urbano, como se dá a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A ideia dominante, então, passou a ser não mais tão somente a promoção de ordenamento territorial e de controle do uso do solo, mas também a de materialização na ordem urbanística de uma visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos: o bem-estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana - função social da propriedade, mas também funções sociais da cidade.

Apesar do Estatuto da Cidade ser a legislação mais completa nos aspectos pertinentes à política urbana, os conflitos urbanos continuam. Dentre outros problemas, destacam-se as áreas irregulares, onde não são disponibilizados serviços públicos essenciais aos moradores, e a carência de titulação da posse dos ocupantes, ocasionado pelo descaso do poder público.

Em 2009, foi instituída a Lei nº 11.977/2009 que dispunha sobre habitação popular no país, no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esta norma introduziu importantes instrumentos de regularização fundiária – a título de exemplo pode-se mencionar o instituto da legitimação da posse, definido originariamente como “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse” (BRASIL, 2009).

Em 11 de julho de 2017 foi publicada a Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural no Brasil, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Além disso, a lei institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. A legislação teve como objetivo instituir medidas gerais e procedimentos jurídicos, urbanísticos,

ambientais e sociais destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais<sup>1</sup> ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

A lei nº 13.465/2017 foi aprovada com a argumentação de promover a desburocratização do processo de regularização fundiária e servir como um impulso para a economia no Brasil, já que os imóveis regularizados poderiam trazer benefícios à seus respectivos proprietários, conforme postulado por Hernando de Soto (2001).

Tal legislação é alvo de muitas críticas por parte de pesquisadores, entidades da sociedade civil e movimentos sociais que publicaram em sites e revistas diversos pontos de confronto do texto normativo desta lei com as legislações existentes sobre planejamento urbano.

Neste contexto, a presente dissertação tem como objetivo principal a análise da Lei de Regularização Fundiária (Reurb) (BRASIL, 2017), originária da Medida Provisória 759/2016, com ênfase nas principais controvérsias relativas aos aspectos pertinentes a garantia do direito à moradia e a titulação dos imóveis. Trata-se de uma dupla abordagem de caráter social e jurídico, abrangendo a crítica das entidades da sociedade civil e movimentos sociais a referida lei e a sistematização das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal.

Como objetivos específicos tem-se: i) analisar o direito à moradia até a sua previsão constante na Constituição Federal de 1988; ii) analisar o direito de posse e propriedade aplicado a Regularização Fundiária; iii) apresentar um histórico da regularização fundiária até a atual legislação; iv) analisar de forma comparada o conteúdo da Lei nº 11.977/2009 e da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), principalmente no que se refere aos conceitos estabelecidos e as modalidades de atuação; v) abordar as insurgências e críticas das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais acerca da legislação e; vi) analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o STF relativamente à Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) que questionam a constitucionalidade da lei em seu inteiro teor.

---

<sup>1</sup>Núcleos urbanos consolidados em 22 de dezembro de 2016, marco temporal estabelecido pela lei.

O tema proposto está, pois relacionado ao questionamento acerca desta referida lei ser uma forma de garantir o direito à moradia da população de menor renda, ou apenas um instrumento de mera titulação de unidades imobiliárias existentes.

O marco teórico do presente trabalho se baseia em estudos doutrinários, de legislação, artigos científicos e na jurisprudência consistente nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5771, nº 5787 e nº 5883 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), articulados aos conceitos de direito à moradia e regularização fundiária plena.

O direito à moradia é amplo e não inclui apenas o direito de ter uma casa e/ou habitação. A moradia adequada deve incluir a segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade e localização adequada. Conforme expõe Alencar (2019), o direito à moradia não se refere apenas a casa própria, mas também a outros direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana, inviolabilidade do asilo, intimidade e privacidade, entre outros, de modo que consiste na garantia de um local com condições adequadas para a habitação, tais como: higiene, conforto, privacidade familiar e saneamento básico.

Segundo Mota, Torres e Moura (2018, p.13), a proteção do direito à moradia nunca foi garantida plenamente, já que “mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 persistia ainda um atraso do Estado na proteção do Direito a Moradia, que não foi consagrado no rol dos direitos fundamentais”.

A regularização fundiária plena envolve um plano único, que sinaliza e indica os caminhos e as formas para crescimento e expansão da cidade, equacionando a questão do adensamento populacional com a devida “urbanização” nas áreas carentes de infraestrutura e a promoção da justa titulação patrimonial para a população que se encontra em situação irregular ou informal. Esta só se desenvolve com a aplicação simultânea de duas premissas básicas: melhoria da infraestrutura local (urbanização) e justa titulação (concessão dos títulos de propriedade).

A pesquisa adotou a metodologia qualitativa, a partir de uma perspectiva interdisciplinar e foi desenvolvida por meio da análise documental, referenciada pela consulta de normas legislativas, fazendo um comparativo entre legislações, bem como

de documentos publicados pelos movimentos sociais em sites e revistas com as críticas ao novo texto normativo da Regularização Fundiária.

O presente estudo torna-se relevante na medida em que busca trazer contribuições no que diz respeito aos embates no processo de encaminhamento da Lei de Reurb, cujo tensionamento se deu mediante a discussão e mobilização das entidades da sociedade civil e movimentos contrários a diversos aspectos da referida legislação, consubstanciado sob o aspecto jurídico nas Ações de Inconstitucionalidade. Esta questão é importante, quer seja para a população, acadêmicos, bem como para os operadores do direito que atuam na regularização de imóveis, como é o caso do presente autor, visando explicitar o processo e as falhas da lei, principalmente no que tange ao atendimento da regularização fundiária para as camadas mais pobres da população, bem como o que não vem sendo cumprido pelo poder público municipal, que é o principal agente de aplicação da regularização fundiária.

.A presente dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro apresenta uma análise do direito à moradia até a sua previsão constante na Constituição Federal de 1988 e considerações gerais sobre o direito de posse e propriedade. O segundo capítulo apresenta um breve histórico da regularização fundiária no Brasil até a promulgação da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017). No terceiro capítulo busca-se estabelecer um comparativo entre o conteúdo da Lei nº 11.977/2009 e da Lei nº 13.465, principalmente no que se refere aos conceitos estabelecidos e as modalidades de atuação, abordando ainda as insurgências e críticas das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais acerca da legislação. Além disso, traz uma análise das ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF relativamente à Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) que questionam a constitucionalidade da lei em seu inteiro teor.

## 1. DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Neste capítulo, faremos uma conceituação do direito à moradia ao longo da história apresentando a visão da ONU e dos tratados internacionais sobre o assunto. Em seguida, abordaremos o direito à moradia com base na Constituição Federal e das leis vigentes. No terceiro tópico será abordado o conceito de regularização fundiária plena e na sequência as considerações gerais sobre o direito de posse e propriedade à luz da legislação vigente.

### 1.1. Direito a Moradia sob a ótica da ONU e dos Tratados Internacionais

Ter acesso a uma moradia constitui uma necessidade básica para o ser humano, podendo ser comparada com a necessidade de se alimentar e é, sem dúvida, a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras, de sonhar e realizar, de estabelecer uma raiz, de ser conhecido em uma comunidade. Segundo Melo (2010),

é a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido o tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem, ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da célula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui fortemente à degradação da saúde” (p. 2).

Desde meados do século XX, em 1948, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que deu o pontapé inicial para a Organização das Nações Unidas (ONU). Portanto, desde essa época o direito à moradia é considerado um direito humano universal entre os países integrantes da ONU, ou seja, todas as pessoas devem ter acesso.

A Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem aprovada na 9ª Conferência Internacional Americana, Bogotá, em 1948, assegura em seu artigo 11 que “toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reconhece o direito à moradia em seu artigo 25, item 1:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à moradia passa a ser reconhecido em um grande número de tratados e convenções internacionais. Dentre estes documentos, pode-se citar a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 1966 e em vigor desde 1976; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); e a Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e membros de sua família (1990) e; Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos promulgado mediante o Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1961) assegura que o alojamento concedido aos refugiados deve ser equivalente ao que é oferecido aos estrangeiros em geral.

Na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), que teve seu texto aprovado pelo Congresso Nacional, os Estados partes se comprometeram a proibir e eliminar a discriminação racial e a garantir a igualdade de todos perante a lei, principalmente quanto ao gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais o que, como já visto, inclui o direito à habitação.

Disposições semelhantes são encontradas na Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), onde os Estados assumiram o compromisso de colaborar para que responsáveis por crianças gozem do efetivo direito à habitação e na Convenção sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (2002) que condena a discriminação contra a mulher em todas as suas formas. Um outro

instrumento promulgado no Brasil é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) que estabelece que o governo brasileiro deve buscar a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade e garantir o acesso a programas habitacionais de natureza pública.

O direito à habitação ou moradia se reiterou em termos praticamente coincidentes no artigo 11, item 1, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966:

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Trata-se de um tratado multilateral, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução n. 2.200-A, de 16 de dezembro de 1966. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais traz em seu bojo os seguintes direitos: direito ao trabalho, incluindo remuneração igual para homens e mulheres; direito a formar sindicatos; direito de greve; direito à previdência e assistência social; direitos da mulher durante a maternidade; direitos da criança, incluindo proibição ao trabalho infantil; direito a um padrão de vida razoável que inclua alimentação, vestuário e moradia; direito a todos seres humanos de estarem a salvo da fome; direito à saúde mental e física; direito à educação; e direito a participar da vida cultural e científica do país.

Sob esse olhar, o direito à vida não deve ser compreendido apenas como mera sobrevivência, mas é necessária a existência com dignidade, sendo que os tratados internacionais têm colocado a alimentação, o vestuário e também a moradia como imprescindível para a existência humana dentro desses parâmetros.

O tema habitação mereceu se tornar um tema de direitos humanos uma vez que um local adequado para viver possibilita a própria dignidade, além de possibilitar o gozo de outros benefícios de natureza jurídica.

Os componentes daquilo que seria uma habitação adequada são descritos pelo Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1991. Segundo o entendimento manifestado no documento, não se pode

confundir a “habitação” com um simples teto, isto porque: 1) há vinculação do direito à moradia com os demais direitos humanos previstos em outros documentos internacionais, como: o direito à segurança, à paz, à dignidade, de modo que a habitação deve preencher tais requisitos, que não são satisfeitos com a mera presença de um teto e; 2) dado o contexto internacional em que se afirma a necessidade de que todos possuam uma habitação – que envolve o compromisso dos Estados promoverem uma vida digna –, aquela deve ser compreendida como sendo uma habitação adequada.

No entanto, o documento estabelece padrões que devem ser observados independentemente do contexto. Assim, a habitação adequada abrangeria:

**Quadro 1 – Componentes de uma habitação adequada**

<p><b>a) Segurança legal da posse</b></p>	<p>Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo.</p>
<p><b>b) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura</b></p>	<p>A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.</p>
<p><b>c) Custo acessível</b></p>	<p>O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.</p>

<b>d) Habitabilidade</b>	A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.
<b>e) Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis</b>	A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito à não discriminação seja garantido e respeitado.
<b>f) Localização adequada</b>	Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água e a um meio ambiente equilibrado.
<b>g) Adequação cultural</b>	A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações

	devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.
--	---

Fonte: ONU (1991).

Em 1991, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU emitiu a Observação Geral nº 07 que aborda a relação entre os deslocamentos forçados e o direito à moradia.

Nos termos dessa observação, os deslocamentos forçados são definidos como o ato de forçar pessoas, famílias ou comunidades a se retirar das terras que ocupam de forma permanente ou provisória, sem lhes oferecer os meios apropriados de proteção legal, ou até mesmo impedir o acesso a essa proteção.

[...] despejos forçados definem-se como o fato de fazer indivíduos, famílias e/ou comunidades saírem das casas e/ou terras que ocupam, de forma permanente ou temporária, sem oferecer formas adequadas de proteção legal, ou de outra natureza, nem permitir o acesso a elas. No entanto, a proibição das expulsões forçadas não se aplica às remoções efetuadas legalmente e de acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. (ONU. Comentário Geral n. 7 sobre o Direito à Moradia Adequada e Despejos Forçados, 1997, item 3, tradução livre).

Ao tratar sobre as causas dos despejos forçados, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ressalta, no Comentário Geral n. 7, que essas práticas acontecem por razões diversas, não estando restritas às áreas densamente povoadas. Segundo Bonaldi (2018), os despejos forçados podem ter sua origem, por exemplo, em função da realização de grandes eventos, da especulação da terra ou de ações destinadas ao embelezamento das cidades, de expansão da fronteira agrícola. Outra causa associada a realização de despejos é a realização de processos de reintegração de posse realizados sem o devido processo legal e sem a observância dos direitos sociais dos afetados.

O Comitê ressalta a obrigação dos Estados de prover, dentro do máximo possível de seus recursos, uma habitação alternativa, reassentamento ou acesso à terra produtiva nos casos de despejos nos quais as pessoas afetadas não disponham de recursos próprios para tanto. Os despejos não podem culminar em situações onde haja pessoas desabrigadas ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos.

Segundo Sousa (2020), a regra, em curta síntese, é de se buscar evitar ao máximo que se faça despejo, e se o mesmo for inevitável, que ocorra a devida realocação para preservar ao máximo o direito à moradia e minorar os danos morais e materiais.

O item 14 da Observação 7 dispõe sobre essa questão:

- (i) Antes de realizar qualquer despejo forçado, especialmente os que envolvam grandes grupos de pessoas, o estado deve explorar todas as alternativas possíveis, consultando as pessoas afetadas, a fim de evitar ou minimizar o uso da força ou, ainda, de impedir o despejo;
- (ii) Assegurar as pessoas afetadas pelo despejo, que elas possam utilizar os remédios legais (o direito de defesa e os recursos das decisões judiciais de despejo);
- (iii) Assegurar a todas as pessoas afetadas pelos despejos forçados o direito a indenização adequada, referentes aos bens pessoais ou reais de que foram privados.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos promulgado mediante o Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, assegura em artigo 2º, item 1, que os Estados devem garantir os direitos previstos no presente pacto, dentre eles está o direito à moradia adequada. O referido pacto engloba uma extensa lista de direitos e liberdades, a saber: direito à autodeterminação; direito à garantia judicial; igualdade de direitos entre homens e mulheres; direito à vida; proibição da tortura; proibição da escravidão, servidão e trabalho forçado; liberdade e segurança pessoal; proibição de prisão por não-cumprimento de obrigação contratual; liberdade de circulação e de residência; direito à justiça; direito à personalidade jurídica; proteção contra interferências arbitrárias ou ilegais; liberdade de pensamento, de consciência e de religião; liberdade de opinião, de expressão e informação; direito de reunião; liberdade de associação; direito de votar e de ser eleito; igualdade de direito perante à lei e direito à proteção da lei sem discriminação; e ainda direitos da família, das crianças, das minorias étnicas, religiosas e linguísticas.

Assim como outros direitos econômicos, sociais e culturais, o direito à habitação imputa aos Estados uma série de obrigações. Aos governos cabe adotar medidas para que aquilo que está juridicamente assegurado se transforme em realidade para os beneficiários, devendo os recursos públicos serem investidos de forma adequada para garantir a população uma moradia digna, atendendo aos itens básicos.

As obrigações dos governos para com o direito à habitação digna são aquelas disciplinadas no inciso I do artigo 2º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e as de reconhecer, respeitar, proteger e satisfazer este e outros direitos.

Os Estados-partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição.

Conforme exposto acima, em todos os tratados internacionais, o direito à moradia é considerado como direito humano, sendo dessa forma um direito fundamental pois expressa condição essencial para se alcançar cidades justas, humanas e democráticas.

No entanto, mesmo com diferentes textos da ONU reconhecendo o direito à moradia, a implementação desse direito continua sendo um grande desafio para as autoridades. O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume apenas a um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental.

## 1.2 Direito a Moradia à luz da Constituição Federal (1988) e normas infraconstitucionais vigentes

Os tratados internacionais sobre moradia explicam que uma moradia digna, não pode ser compreendida como um casebre, um barraco de papelão, palafitas ou semelhantes. E no ordenamento jurídico brasileiro isso não poderia ser diferente.

Morar é uma necessidade fundamental para se viver e um direito que integra outro, o direito à cidade, que é mais amplo e se refere a outra forma de produzir e consumir a cidade. Ter a moradia como direito é reconhecer que a produção da/e na cidade tem que considerar que sem um teto não há possibilidade de se viver. Inserido no direito à cidade, a moradia como direito representa que o lugar de morar deve ser considerado valor para a vida, valor de usar e usufruir o espaço urbano. Lefebvre (2008) afirma que o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser

construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade.

Nesse ínterim, Oliveira (2018) em sua tese de doutorado conceitua que:

Constitui o direito à cidade a pauta potencialmente unificadora de enfrentamento da cidade capitalista, delineada conforme se configuram os elementos de conjuntura. Os princípios ético-políticos da reforma urbana postam-se como pilares do direito à cidade aos quais vão se agregando elementos da agenda para a sua efetivação (p.156).

Trindade (2012) explica que o direito à cidade inclui o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal, ou seja,

[...] é inviável avançar na construção de um modelo mais justo e democrático de cidade sem democratizar o aparelho burocrático estatal que toma as decisões referentes aos investimentos e à alocação de recursos no território urbano (p. 151).

O Programa Nacional de Direitos Humanos, disposto no Decreto nº 4.229/2002 (Revogou o Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996), apresenta, entre as propostas de ações governamentais, em seu Anexo I, secção Garantia do Direito à Moradia,

Promover a moradia adequada, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos, por meio da criação, manutenção e integração de programas e ações voltadas para a habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.

O reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e sua incorporação ao ordenamento constitucional brasileiro como direito fundamental demonstram sua importância como um dos elementos indispensáveis à existência digna e ao desenvolvimento do ser humano, já que é inviável falar de dignidade da pessoa humana, sem que haja a possibilidade de garantir o mínimo existencial.

Com efeito, não se pode reduzir o efetivo cumprimento desse direito à viabilização de alguma estrutura rudimentar composta de paredes e teto. O direito à moradia deve estar atrelado à preservação do padrão mínimo necessário a existência digna de um indivíduo, conforme previsto no Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1991. A dignidade humana se

concretiza quando se tem um local digno para morar como forma de garantir o mínimo existencial. Para Costa (2019),

[...] Não basta que o estado propicie o simples habitar ao cidadão, devendo estruturar uma moradia que possibilite o desenvolvimento dos atos básicos de higiene pessoal, acesso às redes de esgoto e saneamento, áreas não isoladas e acessíveis com transporte público, contando com escolas e postos de saúde, como forma de garantir o mínimo existencial (p. 30).

Seguindo essa linha de raciocínio, Saule Júnior (2004) aponta três elementos necessários para satisfazer o direito à moradia: viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade.

O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade. Situações que retratam a violência urbana como as ações das organizações de traficantes e do crime armado, que resultam em fechamento de territórios, de conflitos armados nos morros e nas favelas, as invasões de domicílios praticadas pelos agentes de segurança pública são evidentes formas de violação do núcleo básico do direito à moradia, da segurança e da paz. (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 133)

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia é assegurado no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que afirma serem direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

No Brasil, o reconhecimento do direito a moradia veio somente em 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, na qual o direito à moradia foi inserido no texto da Constituição. Antes disso, o direito à moradia já era tratado de forma não expressa em outros dispositivos constitucionais como, por exemplo, o artigo 5º, XI, da Constituição, que dispõe que a casa é asilo inviolável.

O Brasil é um país marcado por gigantescos territórios de pobreza e carências; territórios marcados pela ausência ou presença parcial e inconstante do Estado. Essa precariedade tem características diversas que englobam irregularidades fundiárias ou propriedade informal da terra; irregularidades urbanísticas; infraestrutura insuficiente, incompleta ou ausente; ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; moradias construídas precariamente; insalubridade das habitações e do entorno; elevada densidade de ocupação;

insuficiência de equipamentos e serviços públicos; enorme distância entre a moradia e os locais de trabalho.

Para Viana (2020), o Brasil que possui em seu histórico um desenvolvimento fundado principalmente em latifúndios, na concentração de renda e da terra, nunca possuiu legislação direta e referente ao direito à moradia, o que só aconteceu no ano de 2000.

O tema relacionado aos direitos sociais foi ampliado com a redação da Emenda Constitucional n. 26/2000, que incluiu como direito social o direito à moradia, conforme artigo 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (VIANA, 2020, p.45).

Segundo Santos (2021), no Brasil, a época presidida por Getúlio Vargas, conhecida como Era Vargas (período de 1930 a 1945), teve grande relevância para questão habitacional, pois passou a considerar a interferência do Estado frente à inaptidão do setor privado na resolução desse problema. Logo, a moradia foi tida como um novo viés para garantir a condição de vida e de trabalho dos operários, como uma condição de estratégica básica no processo de industrialização vivido na época.

Silva (2006, p. 60) preleciona que "o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no artigo 23, IX, segundo a qual é da competência comum da União, Estado, DF e Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento".

O direito à moradia hoje é tratado como um direito social pela Lei Maior, sendo encontrado no rol dos direitos e garantias fundamentais. A respeito da constitucionalização do direito à moradia no artigo 6º da CF/88, o insigne constitucionalista José Afonso da Silva (2013, p. 188) relata que:

O direito a moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do artigo 23, IX, segundo o qual é competência comum da União, dos estados, Distrito Federal e Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento". Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito a moradia que agora a EC-26, de 14/02/2000, explicitou no artigo 6º.

Segundo Silva (2006), a Constituição Federal não estabeleceu critérios objetivos de definição sobre o que significa o direito fundamental à moradia, limitando-se a reconhecer de forma genérica tal prerrogativa no artigo 6º. O autor ainda discorre que coube aos documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, bem como as produções doutrinárias e jurisprudenciais, a delimitação do conteúdo do direito à moradia. Sobre este assunto Sarlet (2012, p.150), assevera que:

se o texto constitucional não traz parâmetros explícitos quanto a definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre registrar o esforço legislativo e jurisprudencial no sentido de recepcionar e, em alguns casos, adequar ao contexto interno, os critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional, como dão conta os exemplos da segurança jurídica da posse, a disponibilidade da infraestrutura básica capaz de assegurar condições de habitabilidade, o acesso a serviços essenciais e o respeito as peculiaridades locais, inclusive em termos de identidade e diversidade cultural da população, como propõem os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU).

Além do artigo 6º, a moradia é prevista no artigo 23, inciso IX que estabelece a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Lima (2009, p.22) aduz que:

Mesmo se não houvesse a expressa previsão do direito à moradia como um direito social fundamental no texto constitucional, ainda assim existiria a obrigação de proporcionar moradia digna a todos, tendo em vista os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais se incluem construir uma sociedade livre, justa e solidária, e erradicar a pobreza e a marginalização, conforme dispõe o artigo 3º da Constituição Federal.

O direito à moradia também é objeto do artigo 183 da Constituição, que prevê o instrumento da usucapião especial urbana. De maneira semelhante, a usucapião rural, previsto no artigo 191, também protege a moradia, tendo como foco os habitantes das zonas rurais.

Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.  
[...]

Artigo 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Para Lima (2009), o direito à moradia enquanto direito fundamental indica a existência de duas perspectivas: uma negativa e outra positiva.

A primeira perspectiva é aquela que exige do Estado e dos demais particulares uma postura negativa no sentido de que os cidadãos não poderão ser privados ou impedidos de obter moradia. [...] Em uma segunda perspectiva que coincide com o seu núcleo central, tem-se o direito à moradia digna propriamente dito. Aqui, faz-se referência à existência de um direito positivo, o que obriga o poder público a executar ações que visem sua promoção. Fala-se, inclusive, em direitos subjetivos a prestação estatal” (LIMA, 2009, p. 25-26).

Seguindo essa linha de raciocínio, a efetivação do direito à moradia diz respeito a uma atuação positiva do Estado, na obrigação de planejamento e execução de políticas públicas urbanas de habitação. De fato, o Estado deve garantir que cada indivíduo tenha a possibilidade de conseguir um local seguro para morar, o que, entretanto, na prática não é cumprido já que a norma constitucional não determina que o estado disponha de uma casa para cada indivíduo, deixando a população a mercê do capital imobiliário para a garantia de uma moradia digna.

Desse modo, a camada mais pobre da população acaba sendo prejudicada pela política habitacional, já que não dispõe de renda para aquisição de um imóvel, aliado ao fato de que, mesmo sendo assegurado pela Constituição Federal que todos tem o direito à moradia, não significa que têm o direito de exigir que o Estado dê um imóvel para todos. Conforme Nelson Saule Júnior (2004) *apud* Lima (2009, p.26),

A utilização das garantias constitucionais e instrumentos legais para a adoção nas áreas urbanas de políticas urbanas e habitacionais que permitam o acesso à terra e à moradia adequada a grupos vulneráveis, a urbanização e regularização fundiária das favelas, a melhoria das condições habitacionais dos cortiços, a oferta de habitações para a população moradora de áreas de risco de vida e/ou saúde, resultam na eficácia jurídica do direito à moradia.

É preciso, portanto, garantir o direito à moradia transformando a realidade brasileira. Se há um déficit fortemente mais acentuado entre os segmentos mais pobres da população, a eles devem ser destinadas prioritariamente as políticas de moradia. Dessa maneira, é evidente que para ser concretizado o direito à moradia, tal como previsto na Constituição Federal, é imprescindível uma atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas em que devem ser adotados programas eficientes e grandes esforços políticos que visem a sua efetivação, principalmente em respeito aos cidadãos menos favorecidos.

Para Raquel Rolnik (2011), o direito à moradia consiste no direito a um lugar na cidade e no território, sendo um grande desafio para que governo e cidadãos

reconheçam a moradia adequada como direito humano. Na entrevista concedida a revista eletrônica e-Metrópolis, Rolnik (2011) discorre que o direito à moradia faz parte dos direitos econômicos e sociais:

Então não é apenas a moradia enquanto um objeto físico de quatro paredes, um teto, mas a moradia como possibilidade de acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde. É nesse sentido que a moradia faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais (ROLNIK, 2011, p. 37).

No entanto, apesar do direito à moradia estar descrito no texto constitucional, isso não invalida os acordos e tratados internacionais dos quais, o Brasil é consignatário, conforme afirma Batista (2015, p. 1.548):

Todos os direitos e as garantias constantes na Constituição (dentre elas, o direito à moradia) “não excluem outros documentos do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil faça parte”, porém, no tocante à eficácia desses direitos, vale dizer que não é o texto constitucional que pauta a realidade social, mas a realidade social, segundo interesses predominantes na sociedade em cada tempo e lugar, que acabam por pautar a eficácia de um outro ponto do texto constitucional.

A inclusão do direito à moradia no texto constitucional pode ser encarada como um avanço. Mas tal fato, por si só, não é suficiente para o efetivo cumprimento desse direito, dependendo, portanto, de mais esforços para que seja finalmente realizado em sua integralidade. Destaca-se neste contexto a lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que prevê a moradia como integrante do direito a cidades sustentáveis, sendo esta uma das diretrizes da política urbana.

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O Estatuto da Cidade dispõe sobre instrumentos para o efetivo cumprimento da função social da propriedade e direito à moradia, tendo sido inicialmente apresentado ao Senado Federal em 1989, e sancionado em 10 de julho de 2001 pelo Presidente da República.

Dentre esses mecanismos, a que se faz menção, presentes no Estatuto da Cidade, destinados principalmente à gestão da crise habitacional e efetivação do direito à moradia, citam-se: a) Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); b) a

concessão de direito especial de uso para fins de moradia; c) usucapião especial urbana; d) usucapião coletiva; e) regularização fundiária e; f) gestão democrática participativa.

As ZEIS são perímetros demarcados em lei em áreas ocupadas ou vazias, onde se aplicam regras especiais para a produção de Habitação de Interesse Social – HIS, ou para a regularização urbanística e fundiária, por tratarem-se de áreas de assentamento popular. Têm por objetivo inserir a habitação de interesse social no tecido urbano evitando remoções e/ou a segregação da população moradora para os limites mais remotos da cidade. Visam garantir áreas para a produção de HIS (ZEIS de vazios urbanos), revendo o conceito de focar a problemática habitacional mediante a construção de grandes conjuntos habitacionais que concentram habitação popular em áreas de terreno barato, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso, presentes na maioria das grandes cidades brasileiras.

A concessão de direito especial de uso para fins de moradia objetiva a regularização de imóveis públicos ocupados irregularmente por pessoas carentes. Concede ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 m<sup>2</sup>, pertencente à administração direta ou indireta, o direito ao uso e não ao domínio. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente, sendo válido somar ao seu o tempo em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001.

A usucapião coletiva, conforme o artigo 10 da Lei nº 10.257/2001, necessita de cinco anos de posse sem oposição e ininterrupta, onde não for possível identificar os terrenos ocupados de cada possuidor. A posse deve ser de boa-fé e a população que requer a usucapião, de baixa renda, além da área urbana ter mais de 250 m<sup>2</sup>. Visa contribuir para a construção de uma nova ordem urbanística, socialmente justa e demograficamente inclusiva.

Ambas as tipologias de usucapião, acima mencionadas, objetivam promover o direito à cidade e a função social da propriedade, que por sua vez, pressupõem o acesso à habitação e a um lugar na cidade. Regularizar os assentamentos populares e controlar a ocupação desordenada de áreas urbanas, são medidas imprescindíveis quando se trata de atender as demandas por moradia digna.

Ressalta-se que Estatuto da Cidade traz no artigo 2º a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma diretriz da política urbana brasileira, a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo.

Assim, a introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, proporcionada pelo Estatuto da Cidade, abriu caminho para a implementação de padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo específicos, em respeito à constituição histórica dos assentamentos populares, sem a qual a regularização urbanística e fundiária não seria nem técnica nem juridicamente viável.

Rolnik (2021) também compactua que o Estatuto da Cidade é uma lei fundamental por ter incluído a necessidade de participação popular no planejamento urbano, o que implica no reconhecimento do direito do acesso à moradia e à cidade.

Entretanto, Maricato (2011) afirma que as classes populares têm direito à ocupação (ou à moradia), mas não direito à cidade, isto é, os segmentos mais pobres podem ocupar áreas na cidade, mas apenas determinadas áreas.

Embora o Estatuto da Cidade tenha previsto diversos mecanismos para a efetivação do direito à moradia, o mesmo por si só não foi capaz de garantir a implementação desse direito. Além do Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e a Lei nº 10.188/2001 (Programa de Arrendamento Residencial) também buscaram proteger e implementar o direito à moradia. Estas leis, contudo, somente estabelecem programas e políticas voltadas para a moradia. Veja-se:

Lei 10.188/2001

Artigo 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

Lei 11.124/2005

Artigo 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; Artigo 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social.

A Lei nº 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS teve como um dos objetivos a viabilização para a população de menor renda de acesso à habitação digna e sustentável. Tratava-se de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, destinados a implementar políticas habitacionais para a população de menor renda.

A análise de todos esses importantes textos normativos em conjunto, não permite construir prestações positivas exigíveis como direitos subjetivos definitivos, já que todos os dispositivos transcritos acima são bastante amplos e condiciona o acesso à moradia, por meio do mercado, já que as condições financeiras será o fator determinante para aquisição ou não da moradia. Segundo Ermínia Maricato (1999) “o mercado privado residencial formal no Brasil tem produzido para uma pequena parcela da população, de um modo geral, com rendimentos situados acima dos 10 salários mínimos. Trata-se de um mercado voltado para o imóvel de luxo”.

No julgamento de um Recurso Extraordinário 407688/SP pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cezar Peluso, ora Relator, sustentou o seguinte:

[...] o direito à moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até de quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito à moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não têm propriedade de imóvel e, portanto, devem morar sob alguma das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico prevê para permitir essa moradia (STF, 2006).

Diante do exposto, é possível concluir que a carência de efetividade do direito a moradia adequada não pode ser atribuída a ausência de normas ou até mesmo de imposição das normas existentes. Essa falta de efetividade no cumprimento das normas se dá por questões de escolha e prioridades do estado, tanto no âmbito político quanto jurídico.

Em face da falta de efetividade na aplicação dos instrumentos por parte do estado para garantir a moradia adequada, percebe-se a importância da atuação e articulação dos movimentos sociais de luta por moradia em busca da efetivação plena do direito à moradia. Nesse sentido, as ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar

suas demandas. Saliencia-se que os grupos sociais organizados em movimentos se encontram num ambiente de instabilidade social em que, muitas vezes, alguns direitos fundamentais não são garantidos, a exemplo do direito à moradia.

Portanto, os movimentos sociais são a expressão da luta pela ampliação e efetivação de direitos, inclusive aqueles positivados nas constituições, tratados ou convenções internacionais.

Em suma, o direito à moradia está contido no direito à cidade com a premissa de uma outra forma de produzir e consumir a cidade. É uma utopia a ser construída cotidianamente e que depende, para sua concretude, de que um dos direitos fundamentais como a moradia seja implementado e a regularização fundiária emerge como a forma de implementação do direito a moradia em sua plenitude.

### 1.3 Regularização Fundiária Plena

A regularização fundiária é um conceito que historicamente foi sendo modificado, partindo inicialmente da titularidade e posse da terra. Atualmente o conceito de regularização fundiária está relacionado ao direito a cidade, à moradia digna e a qualidade de vida urbana, em associação a regularidade da propriedade da terra em si.

A Regularização Fundiária Urbana é um processo de transformação que visa legitimar a posse ou propriedade em áreas urbanas ocupadas em desalinho com a lei de modo a promover o direito social à moradia, a redução de desigualdades, a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade e da cidade. Concretiza-se mediante políticas urbanas e um conjunto de medidas e procedimentos que devem ser formulados e implementados pelo poder público competente, de forma a propiciar a justa ocupação do solo, combinando o seu uso de forma funcional, de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um avanço na consolidação de uma política nacional de intervenção em assentamentos populares, cumprindo um importante papel na difusão da regularização fundiária, articulando diversos atores institucionais e investindo na capacitação dos entes públicos e privados. Atuou

fortemente para a elaboração e aprovação de vários marcos jurídicos que conformaram o campo de atuação da regularização fundiária.

O Programa Papel Passado, por exemplo, foi uma das estratégias para concretização dessa política e visava, segundo publicações do referido Ministério, “apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas” (BRASIL, 2005, p. 10). A instituição da política de regularização fundiária adotou e difundiu o termo regularização fundiária sustentável:

O termo ‘regularização fundiária sustentável’ se aplica quando o processo envolve as regularizações urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. Urbanística garante as melhorias de infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando o assentamento à cidade formal. Ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo-se aí o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e recuperação da vegetação e de cursos d’água. Por último a regularização administrativa e patrimonial reconhece o direito à moradia por meio de registro em cartório, inserindo o assentamento nos mapas e cadastros da cidade (BRASIL, 2005, p. 10).

Mas foi somente com a Lei Federal nº 11.977/2009, oito anos após a edição do Estatuto da Cidade, que tivemos a primeira legislação com a definição legal de regularização fundiária e suas diretrizes, bem como o estabelecimento dos instrumentos e procedimentos específicos, interlocução com a legislação ambiental, definição das competências e tipologias.

No ordenamento jurídico, a regularização fundiária segue diretrizes fundamentadas nas Leis Federais nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017, que instituíram normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, que legitima a posse ou propriedade do cidadão que ocupa uma área que está em desacordo com a lei.

Ao nosso sentir, a definição amplamente aceita para a regularização fundiária plena é trazida pela Lei nº 11.977/2009.

Artigo 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A conceituação trazida pelo artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 é a noção de que a habitação urbana integra os benefícios que uma cidade oferece e deve fornecer meios para que seus ocupantes acessem tais benefícios. Agrega consistência à afirmação de que a regularização fundiária plena vai muito além da mera titulação.

Existem diversos aspectos que devem ser levados em consideração para garantir a moradia adequada, que vai além da titulação. Nesse sentido, Raquel Rolnik (2011) explica que:

[...] Uma moradia adequada é aquela que está ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. Ao mesmo tempo, não pode estar num sítio numa situação contaminada, poluída, ou seja, tem que estar num lugar limpo, com ar limpo, etc. A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, e aí eu já vou entrar nesse outro elemento - que é a própria localização - ela tem que permitir o acesso aos meios de vida (p. 38).

E continua:

A moradia adequada de um pescador é na beira do mar. Assim como, a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de *affordability*, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar (ROLNIK, 2011, p. 39).

Ferreira (2016) também compartilha dessa ideia afirmando que:

Existe um componente da vida urbana que deve ser levado em conta na execução das políticas públicas, tais como acesso a serviços e infraestrutura, inserção no tecido urbano, proximidade com o local de trabalho, mobilidade, saneamento, dentre outros. Por esse motivo, muito mais que fornecer titulação e incluir a moradia alvo de regularização em um mercado formalizado, é necessário compreender a importância que a habitação possui, enquanto valor, para a vida das pessoas (p.40).

Em termos procedimentais, a regularização é processada perante a municipalidade com identificação e notificação dos interessados, que, ao final, elaboram o projeto de regularização, que é levado ao registro de imóveis.

De forma sintética, o processo de regularização fundiária obedece a seguinte ordem, conforme previsão normativa:

- a) Pedido de regularização feito pelos legitimados (Administração Pública direta e indireta; qualquer beneficiário; proprietários de imóveis, loteadores ou incorporadores; Defensoria Pública em nome dos beneficiários hipossuficientes; e Ministério Público);
- b) Instauração da Reurb com classificação da modalidade pelo ente processante, via de regra o município;
- c) Buscas junto ao Registro de Imóveis para localização das matrículas ou transcrições atingidas e dos confrontantes;
- d) Notificação do titular de domínio ou de direito real, confrontantes e responsável pelo núcleo irregular;
- e) Análise das Áreas de APP, Áreas de Risco, Áreas de Conservação, Áreas de Reservatório;
- f) Elaboração de estudo técnico ambiental e do projeto de regularização fundiária e;
- g) Emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), título hábil para ingresso no Registro de Imóveis, junto do projeto da regularização fundiária aprovado e dos demais documentos indicados pela lei.

Por esse motivo, deve-se analisar a questão da regularização fundiária sob dois prismas indissociáveis: a necessária titulação e segurança jurídica aos cidadãos beneficiados, como componente necessário para possibilitar seu pleno desenvolvimento pessoal como também o desenvolvimento local, regional e nacional bem como, por outro lado, a oferta de bens, serviços e qualidade da vida urbana. Juntos, tais componentes formam a regularização fundiária plena.

Note-se que esse processo não deve se limitar à questão da titulação do direito real que dá suporte ao exercício da moradia. Para ser completo e exitoso, há de abranger as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídico-dominial do problema. É um processo de inclusão social, de integração à cidade e, portanto, à cidadania.

A regularização fundiária no Brasil é um instituto de extrema importância, principalmente porque o exercício do direito à propriedade, protegido pela Constituição Federal, é vinculado ao direito à moradia e ao atendimento à função social da propriedade, que veremos no capítulo a seguir.

#### 1.4 Aspectos gerais sobre o direito de Posse e Propriedade

A posse e a propriedade são institutos estudados no ramo do Direito Privado conhecido como Direito das Coisas. Para entender a posse tem-se que compreender também a propriedade e não há como compreender a regularização fundiária sem entender esses dois institutos do direito.

Cabe explicar brevemente sobre algumas diferenças entre a posse e propriedade, sem a pretensão de exaurir o tema, uma vez que outros aspectos serão abordados a seguir.

Desde o Direito Romano que se discute o instituto da propriedade. Fachin (1988) explica a conceituação da propriedade a partir da concepção romana:

A propriedade, em Roma, constituiu direito absoluto e perpétuo, excluindo-se a possibilidade em exercitá-la vários titulares. A Idade Média, por seu turno, consagrou a superposição de propriedades diversas incidindo sobre um único bem, e a Revolução Francesa instaurou o individualismo e neoliberalismo (p. 15).

E continua:

A propriedade, para a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, consistiu em direito inviolável e sagrado. Tanto o código francês quanto o código italiano de 1865, estatuíam que a propriedade é o direito de gozar e dispor do bem de modo absoluto. (...) A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos (FACHIN, 1988, p. 16).

Desde os primórdios, o direito de propriedade está ligado ao uso da “terra” de forma plena se constituindo como algo sagrado e um direito absoluto sobre os demais. Scavone Júnior (2015) afirma que somente antes do Renascimento é que a propriedade passou a ser conceituada como

O direito de dispor de modo completo das coisas, salvo naquilo que fosse proibido por lei, incorporando, pelo menos claramente, pela primeira vez, à definição de propriedade, a ideia de sua limitação, ou seja, a possibilidade de restrição ao absoluto direito de propriedade preconizado pelos romanos (p. 9).

Fernandes (2017) afirma que a propriedade privada possui dois momentos essenciais no ordenamento brasileiro.

Primeiro a Revolução Francesa foi pioneira na democratização da propriedade, abolindo privilégios e dizimando da sua legislação os direitos considerados perpétuos. Nesse momento, foi criado o Código de Napoleão, basilar para as codificações surgidas no século XIX, que concentrou o estudo na propriedade imobiliária, ressaltando o prestígio do imóvel como fonte de riqueza e símbolo de estabilidade. O segundo marco se deu quando o capitalismo se viu ameaçado pelo avanço do socialismo e identificou a necessidade de flexibilização dos seus preceitos resultando em alterações profundas no direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil, vinculam ao exercício da propriedade privada, a sua “função social (p. 17-18)

A propriedade ou domínio é o mais amplo dos direitos reais. A propriedade é tradicionalmente definida do ponto de vista exclusivamente estrutural, como situação jurídica complexa que abrange as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, além de reivindicá-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha, conforme previsto no artigo 1.228 do Código Civil.

Scavone Júnior (2015) detalha os conceitos de usar, gozar e dispor da propriedade. Usar significa extrair as vantagens naturais ofertadas pela coisa, extração essa que não importa em alteração de sua substância. O autor complementa que gozar ou fruir, por seu turno, é a possibilidade do proprietário extrair os frutos ou produtos decorrentes da coisa sobre a qual recai o direito de propriedade e dispor significa dar a coisa o destino que o proprietário achar conveniente.

O direito de propriedade está presente também no artigo 5º inciso XXII da Constituição Federal de 1988, e é considerado um direito e uma garantia fundamental dos cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil.

Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII – é garantido o direito de propriedade (BRASIL, 1988).

Em que se pese a menção à garantia do direito de propriedade no inciso supracitado, a partir do inciso seguinte é possível perceber que tal direito sofre limitação também constitucional, haja vista que a propriedade deverá respeitar a função social. Esta dispõe que o direito de propriedade não se resume apenas em “tê-la”, mas que a utilize de forma útil, concorrendo para o bem comum, haja vista que um pedaço de terra improdutivo é um grande desperdício a toda uma sociedade que anseia por meios necessários à própria vida.

Nos termos do direito civil, em regra, é o titular da propriedade em sua plenitude aquele que detém o poder para exercer todos os atributos definidos no preceito legal.

Embora esse não seja o foco deste trabalho, a Carta Magna (BRASIL, 1988) também se manifestou em relação às propriedades rurais, determinando quais as exigências e critérios a serem seguidos para que o imóvel cumpra a sua função social e prevendo a desapropriação no caso do não segui-los.

Artigo 186:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Artigo 184:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A função social da propriedade é tratada no Código Civil (BRASIL, 2002), no artigo 1.228:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

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

Para Fachin (1988), a função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício. Schreiber (2018, p. 711) explica que:

A função social da propriedade exprime, assim, a necessidade de atendimento a interesses sociais relevantes, condicionando o exercício da propriedade, como elemento interno e a privando do status de direito-poder de usar e dispor da coisa de maneira mais absoluta.

Na esfera civil, o legislador almeja proteger a propriedade de atos abusivos por parte do próprio proprietário, de maneira a impedi-lo de usá-la como bem entender, o que caracterizaria um abuso e um desrespeito à função social que deve ser cumprida. Além disso, a propriedade não poderá ser utilizada para causar prejuízo a outrem.

Desta forma, podemos inferir que o direito de propriedade é o mais importante dos direitos reais, sendo o interesse social o seu principal limitador. “Todos os demais direitos reais se definem como exteriorização (posse), desdobramento (usufruto, uso etc.) ou limitação (servidão e direitos reais de garantia) do direito de propriedade” (SCAVONE, 2015, p. 27).

A aquisição da propriedade poderá ocorrer de forma originária ou derivada. Originária é a aquisição de propriedade que não se dá por transmissão entre sujeitos, adquire-se a coisa sem que haja relação causal com o estado jurídico anterior dela. O seu histórico de propriedade se inicia com o adquirente. A aquisição derivada, forma mais comum de aquisição de bem imóvel, tem a transmissão como ideia principal, pois ocorre necessariamente pela mudança de titularidade do domínio. O adquirente assume o lugar do transmitente com os vícios inerentes à propriedade, que serão de responsabilidade do novo titular.

Em nosso ordenamento, para a aquisição da propriedade sobre um bem, seja ele móvel ou imóvel, não basta a existência do título, é preciso exercer disponibilidade da coisa, possuindo-a plenamente, exercendo todos os direitos inerentes à posse.

A posse, basicamente, é a exteriorização da propriedade, ou seja, o possuidor possui a posse do bem, para cuidar e preservar este, como se proprietário fosse. A posse está prevista no Livro III, Título I, do Código Civil (BRASIL, 2002), nos artigos 1.196 e 1.204, conforme descrito abaixo:

Artigo 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Artigo 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.

Os artigos 1.196 e 1.204 do Código Civil (BRASIL, 2002) se complementam e expressam claramente que a posse se dá pela possibilidade de exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Doutrinariamente falando, o conceito de posse foi delimitado principalmente por dois indivíduos de grande relevância histórica dentro do meio jurídico, até porque seguiram caminhos distintos, sendo utilizados como base legal em diferentes países em decorrência das teorias subjetiva e objetiva.

A teoria subjetiva foi criada pelo jurista alemão Savigny. Sua ideia se baseia no fato de que para se ter a posse é necessário que haja “*corpus*” e “*animus*”. Nesse sentido o “*corpus*” possui relação com o objeto, o bem nesse caso. O “*animus*” por sua vez refere-se à intenção. Assim, para que haja posse, se faz necessário a demonstração da “intenção de se ter o objeto”.

Seu contemporâneo, o jurista Ihering, contrapôs sua teoria trazendo consigo a teoria da aparência, ou seja, será possuidor aquele que aparentar estar na posse de determinado bem, em razão de este estar “agindo como dono”.

Em nosso ordenamento jurídico utilizamos de forma pacífica o entendimento de Ihering, facilitando a aplicação legal por utilizar somente uma das teorias desenvolvidas. Sobre o tema, Flávio Tartuce (2019) expõe que:

A posse, importante fato social, possui natureza jurídica de direito real por incidir sobre coisa determinada, ser dotada de eficácia contra todos e contar com o exercício direto, isto é, sem intermediários, como sucede nos direitos pessoais, prestacionais por excelência. Como se não bastasse, ainda é o instituto que inaugura o estudo dos direitos reais. Estes argumentos parecem convencer de que, a despeito da omissão legislativa, a posse é um direito real (p. 854).

Muito embora o jurista Flávio Tartuce postule que a posse possui natureza jurídica de direito real, a posse não é um direito real por si só, em virtude de não constar no Código Civil (BRASIL, 2002), além de ser sempre alvo de questionamento e discussões, havendo a necessidade de provar o ânimo de dono e a boa-fé do seu exercício por parte do possuidor, sendo a posse decorrente da necessidade de moradia das camadas mais pobres da população.

Nesse sentido, Batista (2015, p. 1.537) concorda que:

A proteção da propriedade permanece mais forte que a da posse: o proprietário não precisa provar a legitimidade de sua propriedade, isso já é presumido pelo sistema jurídico; ao contrário do possuidor, que é obrigado a demonstrar que possui um bem de boa fé e para finalidade adequada.

O artigo 1.225 com as atualizações realizadas pela Lei nº 11.481 de 2007 e pela Lei nº 13465 de 2017 indica como direitos reais: a propriedade, a superfície, as

servidões, o usufruto, o uso, a habitação, o direito do promitente comprador do imóvel, o penhor, a hipoteca, a anticrese, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso e a laje, não incluindo a posse como direito real.

A posse tem um ânimo transitório e é situação de fato, enquanto a propriedade tem um ânimo permanente e precisa de ato solene com título aquisitivo registrado em cartório de registro de imóveis.

Fachin (1988, p. 20) explica que:

O problema sobre a natureza jurídica da posse, se é fato ou direito, é uma questão colocada pelo direito dogmático em contraposição à propriedade. Porém, o conteúdo da posse não pode ser reduzido apenas a um conceito jurídico.

E continua esclarecendo que:

A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem a ser encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: é uma concessão da realidade. E é nesse passo que a posse consiste hoje ao menos numa espécie de legitimação do uso, reservando-se ao futuro do instituto, nessa perspectiva, papel de indistigável destaque social e histórico (FACHIN, 1988, p.20).

Ter somente a posse do imóvel e não ter qualquer título de aquisição registrado no cartório de registro imóveis, não confere ao possuidor o status de dono, proprietário. No entanto, o proprietário precisa exercer o seu *animus* de dono, não bastando apenas possuir o título de propriedade, devendo utilizar em atendimento à função social da propriedade.

Concluindo nosso pensamento, para que exista a posse basta que determinada pessoa aja como se fosse dono (a) de uma propriedade, sem a necessidade de querer tê-la. Já na propriedade, tem-se o direito de controlar e dispor, com exclusividade, daquilo que se é titular, de maneira absoluta, exclusiva e perpétua.

Esses conceitos de posse e propriedade à luz do nosso ordenamento são essenciais para a análise da Lei de Regularização Fundiária, que é o nosso objeto de estudo, já que a legislação traz instrumentos de regularização da posse com vistas à transformação em forma de aquisição de direito real originário da propriedade, atendendo aos requisitos previstos em lei, sem se atentar para questões fundamentais, como por exemplo, o uso da propriedade e a sua destinação.

A constatação de que a situação fundiária é ilegal remete automaticamente ao fato de que o eventual beneficiário da regularização fundiária não é o proprietário do bem e não detém título juridicamente aceito para o exercício da posse naquele espaço urbano. É justamente a função social da propriedade que pode servir de fundamento para a regularização fundiária, na medida em que sua implementação indica como consequência direta à destinação da propriedade.

## **2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO**

Este capítulo apresenta um breve histórico da regularização fundiária no Brasil abrangendo as Capitâneas Hereditárias, a Lei de Terras (1850) até o processo recente no século XX. No segundo tópico abordaremos a Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2017, apresentando seus aspectos principais e o comparativo entre ambas.

### 2.1 Histórico dos Regimes Fundiários no Brasil: Capitâneas Hereditárias (século XVI), Lei de Terras (século XIX) e a regularização fundiária (século XX)

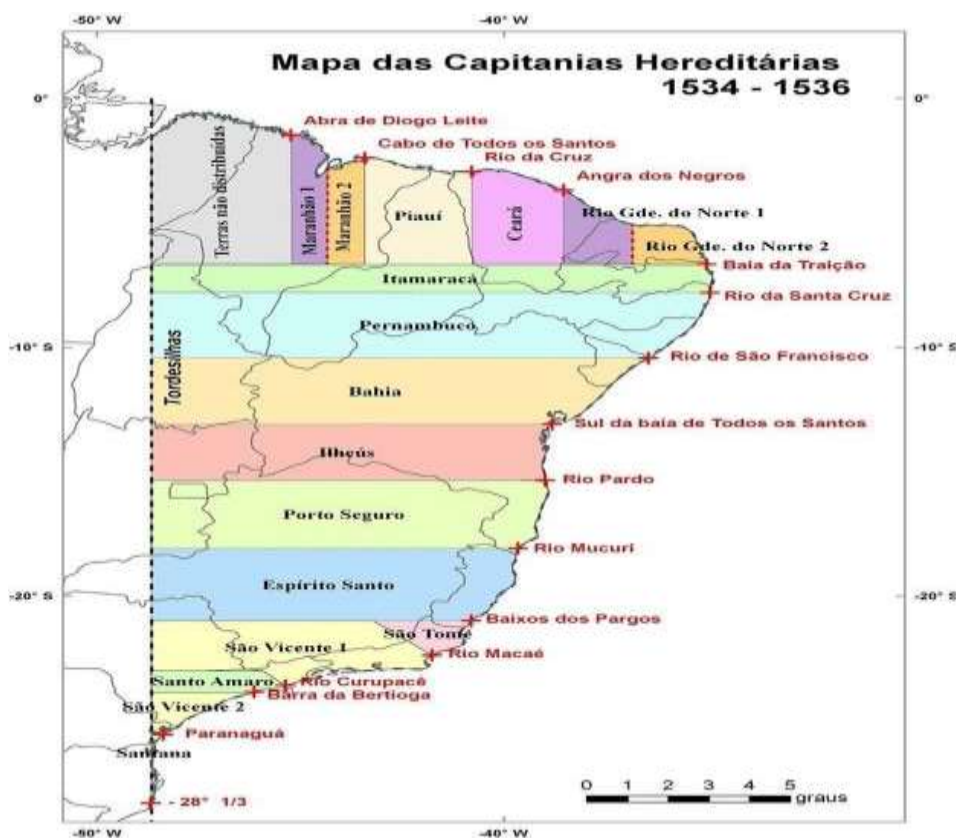
A gestão da terra no Brasil sempre foi um problema desde o período colonial. A necessidade inicial de ocupação de um território de dimensões continentais, seguida pelos desafios de estabilização das fronteiras fez com que o controle fundiário no país ocorresse de forma frágil e precário. O primeiro regime fundiário estabelecido em território nacional foi o das capitâneas hereditárias, espécie de concessão administrativa concedida às famílias nobres portuguesas para gozar, usar e usufruir de extensas porções de terra.

No início do período da colonização portuguesa, o Brasil foi dividido em faixas de terras e concedidas aos nobres de confiança do rei D. João III (1502-1557). Essas poderiam ser repassadas de pai para filho e por isso foram chamadas de hereditárias. Segundo Silva (2013), as capitâneas hereditárias constituíram a primeira divisão administrativa e territorial implantada pelos portugueses durante a colonização da América Portuguesa. Os portugueses chegaram ao Brasil em 1500 e, na década de 1530 implantaram o sistema de capitâneas hereditárias como mecanismo de colonização.

A partir destas concessões, a Coroa Portuguesa transferia para os particulares os ônus decorrentes da ocupação do território que, sem dúvidas, passava também pela criação e desenvolvimento de núcleos de povoamento, algo como protótipos de cidades constituídas ao largo da regulação estatal.

Silva (2013) explica sobre a divisão do território pelos portugueses. O território da América Portuguesa foi dividido em quinze lotes de terra, distribuídos em quatorze capitânicas, sendo nomeadas doze pessoas para administrar as capitânicas, chamadas de donatários, conforme Figura 1:

Figura 1 – Mapa das capitânicas hereditárias de 1534 a 1536



Fonte: Pinterest (2023).

Os donatários não tinham a posse da terra, que continuava pertencendo ao rei de Portugal. Tinham apenas o direito de fixar-se e administrar a terra da melhor forma possível. Dentro de sua capitania, o donatário era a maior autoridade administrativa e jurídica e respondia apenas ao rei de Portugal. Os donatários eram

obrigados a investir ou atrair investimentos, criando toda uma infraestrutura para garantir o desenvolvimento e a segurança da sua capitania.

Com o passar dos anos, a Coroa Portuguesa verificou que o regime de capitanias hereditárias não promovia a ocupação efetiva do território. Diante disso, instituiu-se a repartição do território pelos donatários no sentido de promover o povoamento e o aproveitamento da terra por meio da distribuição de sesmarias.

As sesmarias se tratavam de terrenos abandonados pertencentes a Portugal e entregues para ocupação, primeiro no território português e depois no Brasil colônia, onde perdurou de 1530 até 1822. O sistema foi utilizado desde o século XII nas terras comuns, comunais ou da comunidade.

Galicchio (2021) explica que o normativo das sesmarias português era rígido e possuía 19 artigos que regulamentavam a matéria. Para demonstrar esse normativo Galicchio (2021, p. 53) destaca que existia:

[...] direito de coagir o proprietário, ou quem tivesse a posse da sesmaria por qualquer título, a cultivar a terra mediante sanção de expropriação, ou ainda, a aumentar o contingente de trabalhadores rurais, obrigando ao trabalho agrícola os ociosos, os vadios e os mendigos.

E Diniz (2005, p.153) continua explicando que:

A área dividida, ou cada uma das partes, levava o nome de sexmo. O vocábulo sesmaria derivou-se do termo —sesmall, correspondente a 1/6 do valor estipulado para o terreno. —Sesmoll ou —sesmall também poderia sua origem que na época era chamado no verbo —sesmarll (avaliar, estimular, calcular), ou ainda, significar um território repartido em seis lotes, nos quais, durante seus dias da semana, exceto domingo, trabalhariam seis sesmeiros. As sesmarias eram terrenos incultos, abandonados, entregues pela Monarquia Portuguesa, desde o século XII, às pessoas que se comprometiam a colonizá-la dentro do prazo previamente estabelecido.

No final do século XVII, com a expansão da estrutura administrativa na colônia, as sesmarias passaram a ter um tamanho previamente determinado e eram administradas pelas instituições de poder local como as câmaras ou os senados da câmara, instituídas em cada cidade ou vila. Essas áreas concedidas eram muito importantes para estas instituições, tendo em vista os rendimentos obtidos através dos aforamentos.

As sesmarias eram concedidas às pessoas influentes e com elevado poder aquisitivo, de preferência com muitas posses, principalmente de escravos (pois a mão de obra para trabalhar na terra tinha mais valor econômico que a terra em si), e que pudessem cultivar a terra para que a mesma tivesse aproveitamento econômico.

Gallicchio (2021) discorre sobre esse ponto, aduzindo que:

As áreas aforadas eram disponibilizadas para qualquer morador, desde que mediante o pagamento da prestação de foros e laudêmios. Vale ressaltar que pobres não conseguiam formalizar sua posse, pois não tinham recursos financeiros para efetuar os pagamentos das altíssimas taxas tributárias. Nesse momento surgiram os primeiros conflitos fundiários, em razão das terras serem concedidas de forma duplicada e não existirem medições das áreas aforadas. Então, a estratégia das instituições para lucrar mais era a concessão de áreas sobrepostas (p.56)

Conforme afirma Ruy Cirne Lima (1990, p. 39 e 40), “as primeiras concessões continham um princípio estranho ao direito português, no sentido de que as terras seriam cedidas para a criação de engenhos para cultivo de cana de açúcar, onde deveriam ser construídas fortificações para defesa da área”.

Lima (1990) afirma que havia um “espírito latifundiário” na concessão de sesmarias no Brasil, no sentido de ser essa a intenção da lei: concentrar terras nas mãos de poucos.

O regime das sesmarias implantado pela Coroa Portuguesa foi caótico porque gerou concentração de terras nas mãos de poucas pessoas, que, em sua grande maioria, tinham muitas posses e influência junto aos líderes políticos do Brasil Colônia e escravizavam os mais humildes para se manter produzindo nas terras.

Ainda segundo Lima (1990, p. 47),

Já no início do século XIX o regime das sesmarias apresentava grandes problemas, entre eles os referentes à confusa legislação, problemas demarcatórios e registrais (geradores de imensos conflitos entre particulares, pois uma concessão, não raramente, abarcava área anteriormente concedida à outra pessoa), exigências excessivas por parte da Coroa e a falta de efetiva ocupação do território nacional.

Esse regime permaneceu em vigor até 1822, quando, após a Independência do Brasil, por ato do príncipe regente Dom Pedro I foram suspensas todas as concessões de sesmarias.

O século XIX foi marcado por grandes acontecimentos como a Independência do Brasil de Portugal (1822), a edição da Lei de Terras (1850), a Abolição da

Escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), marcos institucionais e sociais de grande importância e impacto no âmbito fundiário.

No entanto, o fator de maior destaque no século XIX, no âmbito fundiário foi a promulgação da Lei de Terras, a Lei nº 601 (BRASIL, 1850), regulamentada pelo Decreto nº 1318 (BRASIL, 1854), que passou a delinear os contornos da propriedade privada da terra no Brasil, estabelecendo a compra e venda como forma principal de aquisição. E referida lei nos termos do artigo 1º:

Artigo Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas (terras do Estado) por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente (BRASIL, 1850).

Promulgada por D. Pedro II, esta Lei contribuiu para preservar a péssima estrutura fundiária no país e privilegiar os fazendeiros. As maiores e melhores terras ficaram concentradas nas mãos dos antigos proprietários e passaram às outras gerações como herança de família.

A Lei de Terras, regulamentada em 1854, foi instituída com os objetivos de: i) ordenar a apropriação territorial no Brasil; ii) acabar com o regime de posse; iii) elaborar um cadastro de terras; -iv) financiar a imigração; v) criar um setor agrícola de pequenos proprietários e; vi) tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração.

Segundo Gallichio (2021), até 1850 o que vigorava era o apossamento de terras, sendo que a Lei de Terras alterou a maneira de aquisição do território, que passou a ser através da compra e venda devidamente registrada.

Desse modo, a Lei de Terras trouxe uma mudança completa na dinâmica habitacional que se inaugurara com a apropriação privatizada da moradia, já que passou a ser necessária a compra e venda de terras, sendo à questão da posse da terra tratada como mercadoria.

Para Raquel Rolnik (1997), a promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. Duas implicações imediatas dessa mudança são salientadas na sua análise:

A absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria (ROLNIK, 1997, p. 23).

A Lei de Terras também permitia a venda de todas as terras devolutas, conforme artigo 12:

Artigo O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias para a colonização dos indígenas; para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaisquer outras servidões, e assento de estabelecimentos públicos; para a construção naval (BRASIL, 1850).

Para a finalidade da lei, eram consideradas terras devolutas todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público em todas as suas instâncias (nacional, provincial ou municipal) e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.

José Luiz Cavalcante (2005) *apud* Jeiressati (2020), ao analisar o termo “terras devolutas”, afirma que, durante o período colonial, ele tinha o significado de “terra cujo concessionário não cumpria as condições impostas para sua utilização, o que ocasionava a sua devolução para quem a concedeu: a Coroa”.

Desde a aprovação da Lei de Terras, modificou-se o processo de aquisição e transmissão de terras, tendo sido incorporado também um patrimônio de terras públicas devolutas ao setor privado, com a permissão trazida pela lei para a venda dessas terras.

Os arts. 4º e 5º da Lei de Terras tratavam sobre a possibilidade de revalidação e legitimação das antigas sesmarias e posses. Para as sesmarias (e outras concessões estatais), havia a necessidade de se acharem “cultivadas, ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas”, ou seja, a terra precisava ter uma destinação social.

Para Varella (2005, p.154 a 157) a partir da edição da Lei de Terras, rompiu-se com o princípio do cultivo como motivador e justificador da propriedade, pois as terras adquiridas a partir de compra e venda não poderiam mais ser requisitadas de volta pelo governo brasileiro, caso não fossem cultivadas, a não ser em caso de desapropriação.

Segundo Jeiressati (2020), a Lei de Terras também demonstrava grande preocupação com a regularização e medição das terras fazendo as seguintes previsões legais: a) perda do terreno não cultivado para os possuidores que não fizeram a medição no prazo assinalado pelo Governo (artigo 8º); b) a obrigatoriedade dos posseiros em tirar o título do terreno, sob pena de não o poderem alienar ou hipotecar (artigo 11); c) a criação de registros de terras possuídas nas freguesias (artigo 13) e; d) a autorização para criação da Repartição Geral das Terras Públicas, que “será encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira” (artigo 21).

O ano da criação da Lei de Terras coincide com o da Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850), que determinava a proibição do tráfico de escravos em território brasileiro. É importante destacar que essa lei não causou impacto imediato na disponibilidade da mão de obra cativa, já que de maneira informal ainda havia escravos trabalhando nas lavouras de todo o país.

O artigo 15 da Lei de Terra dispõe sobre a preferência na aquisição das terras devolutas para aqueles que já estavam de posse das terras, o que por si só, excluía os escravos e as camadas mais pobres da população da possibilidade de possuir uma terra.

Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o título de sua aquisição, terão preferência na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, contanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessários para aproveitá-las (BRASIL, 1850).

Sobre esse assunto, Galicchio (2021) se manifesta da seguinte forma:

Isso deixa mais ainda evidente que essa lei se preocupou apenas com a classe mais abastada da sociedade, não pensando em absolutamente nada sobre o povo negro descendente dos escravos e os pobres camponeses que necessitavam de um pedaço de terra para cultivar. Isso demonstra a grande dificuldade dos negros e dos camponeses de adquirir terras de forma legal, uma vez que os tributos eram muito caros, o que para os grandes senhores não era um problema, afinal, enriqueceram a custa do trabalho da população pobre e escravizada (p.64)

Tarcyla Ribeiro (2021) corrobora que a Lei de Terras favorecia a burguesia,

(...) pois ao mesmo tempo em que protegia os lucros dos grandes latifundiários, lhe dava poderes para expulsar e extorquir os mais pobres das terras, perpetuando sua riqueza em desfavor da população mais pobre. Deve ser lembrado que a referida lei afastou os negros libertos e os pobres camponeses da possibilidade de adquirir terras (p. 157)

Segundo Lígia Osório Silva (1996) *apud* Tarcyla Ribeiro (2021, p. 143), o papel essencial desempenhado pela Lei de Terras foi operar a transição de um sistema concessionário de doação de terras (sesmarias) para um sistema de propriedade plena.

Ainda segundo a autora, a redefinição dos direitos de propriedade foi feita por e para uma fração mais abastada dos ocupantes de terra, de modo que a concentração da propriedade nas mãos de certa elite fosse reafirmada. Um exemplo desta funcionalização da Lei de Terras para o atendimento de interesses de frações da elite brasileira foi o estabelecimento de uma preferência legal para a aquisição de terras devolutas para aqueles que já tinham posses, desde que pudessem comprovar que possuíam os meios necessários para seu aproveitamento (artigo 15).

Segundo Mota (2018, p. 6),

(...) o próprio fundamento da Lei de Terras foi de assegurar no plano jurídico a nova relação imposta pelo modo de produção para impedir no momento de ascensão do modelo capitalista o acesso do trabalhador a terra, pois submetia a aquisição de terras devolutas à compra e venda, o que significava destinar a sua ocupação aquele que tivesse condições financeiras para arcar e, portanto, garantir que a massa antes oferecesse seu trabalho do que tivesse condições de fazer-se proprietário e ter acesso aos meios de produção.

A despeito das dificuldades encontradas pela Lei de Terras, e de sua natureza excludente e reafirmadora da concentração fundiária no país, a mesma abriu algumas brechas para que lavradores e libertos pudessem registrar as terras que ocupavam – até então por posse, doação, herança ou legado senhorial –, muito embora os efeitos práticos fossem pequenos dadas as exigências burocráticas para reconhecimento e convalidação da posse, o que pode ser percebido até os dias atuais com o arcabouço burocrático exigido para a regularização fundiária em nosso país.

A Lei de Terras a um só tempo legitimou os latifúndios e condenou os mais pobres a uma situação de irregularidade em relação à sua moradia e seu meio de

subsistência, com graves consequências socioespaciais percebidas até os dias atuais, conforme afirma Galicchio (2021, p. 63):

Ao invés da Lei de Terras suprir e regulamentar a matéria, ela acabou se transformando em uma ferramenta jurídica responsável pela irregularidade fundiária existente no Brasil que perdura até os dias de hoje, pois foi responsável por introduzir o direito de propriedade plena baseada na mera titulação. A lei dispunha que os imigrantes estrangeiros poderiam adquirir terras através da compra e venda para cultivar, porém os preços eram altíssimos, o que acabava se tornando um obstáculo para aqueles que desejavam, tanto imigrantes como a população que descendia dos africanos que aqui foram escravizados. A terra passou a custar valores exorbitantes para as populações de menor renda, como ainda custa.

Desta forma, pode-se considerar que a Lei de Terras foi o primeiro marco legal da regularização fundiária no Brasil, embora tenha sido excludente das camadas pobres em sua essência.

Assim, o acesso a terra passou a ser pela compra e venda, não mais pela mera e simples ocupação, o que dificultou ainda mais o acesso ao espaço territorial pelos negros e imigrantes, já que os detentores do poder queriam que a força de trabalho fosse desenvolvida por essa classe da população (negros e camponeses pobres).

A Lei de Terras foi responsável por regularizar as terras de seus donos determinando que aqueles que quisessem adquirir novas terras, deveriam comprá-las do governo. Isso dificultou o acesso dos mais pobres a terra, concentrando ainda mais o capital na mão das elites, situação que perdura até os dias atuais, reforçando a questão privatista da terra. Essa dificuldade de acesso a terra pela camada mais pobre gera, desse modo, a necessidade de ocupar/morar em territórios que muitas vezes não possuem as condições mínimas de habitabilidade.

Após a Lei de Terras, sobrevieram diversas outras legislações com o intuito de promover a regularização do território. No século XX, outros marcos legais contribuíram para a formação do corpo jurídico da regularização fundiária urbana no Brasil, conforme sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2– Legislações sobre regularização fundiária

<b>Legislação</b>	<b>Disposição Legal</b>
a) Decreto-lei nº 9.760/1946	Dispõe sobre os bens imóveis da União e seu marco legal na matéria concentra-se especialmente na disciplina da demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social (arts.

	18-A a 18-F, na redação da Lei nº 11.481/97), dentre outros assuntos;
b) Decreto-lei n. 271/1967	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, sendo que em seu artigo 7º, com redação dada pela Lei n. 11.481/2007, institui a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das 54 comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas;
c) Lei nº 6.766/1979	Trouxe avanços na regularização fundiária, com o reconhecimento da atividade irregular de parcelamento do solo e intervenção do Estado, estabelecendo procedimentos de intervenção pelo município, criando a regularização fundiária ex officio e diminuindo as exigências de infraestrutura para áreas declaradas de interesse social (ZHIS). Além de disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos e prever graves sanções civis, administrativas e penais aos parcelamentos ilegais, prescreveu um importante bloco de normas (arts. 38 a 41) destinado à regularização de loteamentos e desmembramentos clandestinos e irregulares, que teve forte aplicação, para sanar as chagas abertas pela urbanização excessiva e descontrolada ocorrida na última metade do século passado, em vários centros urbanos do Brasil, observando, em atenção ao artigo 70 da Lei nº 13.465/2017, que as disposições da Lei nº 6.766/1979 não se aplicam à Reurb, exceto o disposto nos artigos 37, 38, 39, 40, caput e §§ 1º a 4º, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 dessa lei
d) Constituição Federal de 1988	Também chamada de Constituição Cidadã, representou importante marco na alteração da efetividade e na destinação de políticas públicas, pois trouxe significativa mudança de paradigma quanto à atuação do poder público em relação aos direitos individuais, difusos e coletivos dos cidadãos. Como já visto, em seu artigo 6º, houve o reconhecimento do direito à moradia como um direito social; a função social da propriedade foi elevada a direito fundamental e ao princípio da ordem econômica (artigo 5º, inciso XXIII e artigo 170, inciso III), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades da comunidade e do meio ambiente; e no que tange à política urbana, houve a inclusão de um capítulo próprio, artigos 182 e 183.
e) Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):	Ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana, não apenas aponta a regularização fundiária como diretriz (artigo 2º, XIV), mas a insere como instrumento jurídico e político (artigo 4º, V, q) e, ainda, associa diversos outros instrumentos urbanísticos (demarcação urbanística, direito de preempção, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir) ao fim da regularização fundiária, destacando-se que a Lei nº 12.608/2012 também impôs para municípios cadastrados em áreas de risco a necessidade de prever, em seu plano diretor, diretrizes de regularização fundiária para assentamentos urbanos irregulares, e, ainda, a Lei nº 13.465/2017 ampliou o universo do consórcio imobiliário para também abarcar a regularização fundiária (artigo 46 do EC em sua nova redação);
f) Lei nº 11.977/2009 (Lei do Minha Casa Minha Vida), com a alteração da Lei nº 12.424/2011:	Embora já revogada em seu núcleo normativo destinado à regularização fundiária, foi importante marco de fomento, disciplina e sistematização da regularização fundiária urbana ao dispor sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (arts. 46 a 71), sobretudo aos 55

	particulares sob o regime de regularização de interesse social ou de interesse específico, sem afastar o interesse na matéria dos entes públicos (v.g. legitimando-os a promoção da regularização - artigo 50 -, notificando-os para expressar anuência ou oposição, por abranger ou confrontar com imóvel público – artigo 56, § 2º) e, ainda, cuidar da regularização fundiária de interesse social, para assentamentos irregulares em área pública (artigo 47, VI). Incentiva o governo democrático popular, com a participação ativa da sociedade na elaboração das normas e nos programas de governo. Há um foco nos territórios de baixa renda, com igualdade de acesso a terra urbanizada.
g) Lei nº 13.465/2017	Fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, atualmente é a principal lei que disciplina a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, quer instituindo disciplina própria quer alterando inúmeras outras leis que tratam diretamente da matéria, quer inovando ou modificando várias outras leis que, indiretamente, servem, ajudam ou fomentam a regularização fundiária. Há um foco nos territórios de alta renda na elaboração normativa, na produção informal pelo mercado.

Fonte: Elaboração do autor.

Das leis citadas acima destaca-se a Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979), a primeira a tratar expressamente do tema da regularização fundiária, embora limitada aos parcelamentos e loteamentos privados irregulares. Esta lei previu a possibilidade de regularização pelo poder público em caso de omissão do loteador – sem prejuízo de sanções cíveis ou criminais –, privilegiando o interesse coletivo no desenvolvimento urbano e os interesses individuais dos adquirentes de lotes.

Segundo Ribeiro (2021), a Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979) trouxe um impacto mais significativo sobre a realidade fática, na medida em que previu sanções administrativas e penais para os loteadores que tivessem dado causa à clandestinidade ou irregularidade do loteamento.

A partir de então, as políticas voltadas para a questão fundiária seguiram em passos lentos até o século XXI, acompanhando as transformações do próprio conceito de propriedade, com a valorização crescente de sua função social no campo e na cidade, como instrumento de justiça social e territorial.

Neste sentido, não se pode deixar de destacar o papel de três regulações legais, complementares entre si, no que se refere à conformação do regime jurídico da propriedade fundiária no país no final do século XX e início do século XXI, quais sejam, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002).

A Constituição Federal traz em capítulo específico instrumentos e determinações relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade urbana, composto pelos artigos 182 e 183, regulamentados apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), após longo processo de tramitação nas instituições do poder legislativo.

Para Ribeiro (2021, p.152),

(...) o Estatuto da Cidade reforça o papel da função social na configuração do direito de propriedade, regulamentando de modo a tornar possível a aplicação dos instrumentos instituídos pela Constituição Federal. No entanto, seu alcance está restrito à atuação pública, fazendo recomendações e instituindo obrigações aos entes federativos no que se refere à política urbana.

O Código Civil (BRASIL, 2002), aprovado após longo processo de tramitação, também atrela expressamente a propriedade privada à função social, contando ainda com a redução de prazos para a usucapião.

Essas três regulações constituíram um arcabouço legal que inaugura um novo regime jurídico para a propriedade fundiária, pautado pela sua funcionalização diante das exigências sociais. Entretanto, a prática demonstra o aprofundamento dos conflitos fundiários e das consequências negativas da irregularidade fundiária para os mais pobres, com ondas frequentes de remoções (estatais ou mercadológicas), aumento da segregação socioespacial nas cidades e negação de direitos básicos, garantidos constitucionalmente, como moradia, saneamento básico, saúde, etc.

Ainda segundo Ribeiro (2021), a análise histórica da questão fundiária no país traz à tona uma série de continuidades e retrocessos, que possibilitam a compreensão de sua trajetória não linear nos aspectos social, econômico ou legal, e também as dificuldades de uma mudança mais acentuada no regime jurídico fundiário.

A terra no Brasil continua vinculada a privilégios e status sociais, bem como a uma visão como direito absoluto, associada a uma inadequação das regulações legais aos arranjos fáticos existentes, criando um terreno fértil para a propagação de um cenário de irregularidades fundiárias até os dias atuais.

Mesmo tendo sido um passo importante na regulamentação da questão fundiária, a Lei de Terras teve pouca consequência prática, com exceção da dificuldade criada para o acesso a terra pelas camadas mais pobres da população e

pelos imigrantes, que se viram obrigados a trabalhar nas grandes fazendas de café. Na medida em que elevou o preço da terra, exigindo também o pagamento à vista e em dinheiro no ato da compra, a Lei de Terras contribuiu para manter a concentração fundiária que marca a realidade brasileira até os dias atuais.

## 2.2 Regularização Fundiária: da Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017

Segundo Gallicchio (2021), a história da regularização fundiária no Brasil explicita que o difícil acesso a terra pela população pobre do país é herança colonial que ainda impera em nossa sociedade.

Os fatos históricos demonstram que o território sempre foi motivo de grandes disputas e desigualdades, no entanto, por muitos séculos a população carente do país sofre com a falta de espaço nos centros urbanos. Vincular a terra a privilégios e status criou uma inadequação paradigmática em relação à exclusão socioespacial da população carente, uma vez que sempre tiveram dificuldade de adquirir um imóvel pelas vias formais (GALLICCHIO, 2021, p. 91).

Feita essa consideração inicial, podemos afirmar que o marco regulatório específico da regularização fundiária foi consolidado no Brasil com a publicação, no ano de 2009, da Lei nº 11.977, resultante da conversão da MP 459/2009, que coincidiu com o período mais agudo do impacto econômico da crise internacional.

A Lei nº 11.977/2009, responsável por instituir o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi editada durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, caracterizado pela tentativa de conciliação entre os interesses das diferentes classes (e suas respectivas frações) existentes na sociedade brasileira. Segundo Ribeiro (2021), essa característica ajuda a compreender a visão da regularização fundiária como instrumento de garantia de direitos trazida pela Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), apesar de sua pretensão de inaugurar uma ampla política de formalização do estoque fundiário nacional.

A regularização fundiária tal como proposto nessa lei visa à melhoria das condições de vida dos moradores: a concessão da titulação da moradia aos seus ocupantes e a recuperação da qualidade ambiental do assentamento.

O conceito de regularização fundiária está expresso no artigo 46 da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), consistindo no

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) que trata principalmente do PMCMV, dispunha, contudo, de um capítulo específico sobre a regularização fundiária e seu processamento. De fato, a regularização fundiária “pegou carona” com o PMCMV, o qual foi primordialmente tratado na referida lei. Carolo (2011) explica o cenário brasileiro no momento da promulgação da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009):

A referida Medida Provisória foi elaborada no cenário da crise financeira mundial visando mitigar seus impactos negativos sobre a atividade econômica, a renda e o nível de emprego no país, mediante a adoção de medidas anticíclicas a curto prazo, como o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV, o qual visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de baixa renda, mediante um mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo (p. 111).

Carolo (2011) ainda trata da inserção da regularização fundiária na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) que sofreu outras influências, além do PMCMV:

Além do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Medida Provisória nº 459/09, hoje Lei nº 11.977/09,15 foi fortemente influenciada pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que, em seu Capítulo III, dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a qual, segundo a Mensagem nº 183 da Medida Provisória nº 459/09, é considerada uma forma de preencher a lacuna legal que existia sobre o assunto, pois dava margem a interpretações dúbias e conflitantes da legislação existente, que trata de modo indireto e superficial a questão, trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização, portanto, a finalidade dessa Medida Provisória é estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana (p. 111).

Para Ribeiro (2021), a regularização também sofreu influência da Constituição de 1988:

O marco mais importante desta regulação de “apoio” à regularização, se refere à Constituição Federal de 1988, que trouxe um capítulo específico sobre a política urbana com a consagração de elementos que viriam a ser essenciais para a composição da política fundiária nacional prevista pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009). Neste sentido, foram abarcados conceitos como o de função social da propriedade (Artigo 5, XXIII), instrumentos como o plano diretor (Artigo 182, par. 1); o parcelamento, edificação e utilização compulsória (Artigo 182, par. 4); e a usucapião especial urbana (Artigo 183), que foram decisivos para a definição de políticas públicas urbanas e facilitaram em alguma medida a regularização fundiária (p. 162).

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) no artigo 48 relata os princípios da Regularização Fundiária, que deveriam respeitar as diretrizes já estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (2001), conforme transcrito abaixo:

Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e;

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Nos capítulos III e IV da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que tratam das regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico, há, em diversos dispositivos, referências, termos e comandos normativos provenientes de diplomas legais como o Estatuto da Cidade, o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), e a Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006.

Segundo Carolo (2011, p.101), “em uma análise preliminar desse recente diploma legal, verifica-se um grande entrosamento entre as normas de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental”, o que parece ser suficiente para atingir os

objetivos da regularização fundiária supramencionados. Outro aspecto a ser considerado é que a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) não precisa da edição de normas locais para sua imediata aplicação, nem de decretos ou regulamentos posteriores para que possa ser aplicável a todos os ocupantes.

Sobre a extensão da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), Alfonsin (2019), explica que:

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de uma das principais políticas habitacionais brasileiras após a Constituição de 1988 vindo a merecer, inclusive, título próprio sobre o tema na lei 11.977/09, tal a popularização de tal política nos municípios brasileiros. Um instrumento que superou em muito a mera titulação de terrenos (embora reconhecendo que esta constitui uma dimensão relevante), passando a abranger um conjunto de intervenções que realizam a regularização dos assentamentos, a sustentabilidade do ambiente urbano e o fortalecimento da cidadania dos habitantes (p. 176)

O conteúdo da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) amparou os loteamentos irregulares e buscou efetivar a regularização fundiária plena. Foi importantíssima para a parcela carente da população, pois através dela milhares de brasileiros realizaram o sonho da casa própria, através do programa Minha Casa Minha Vida.

Em relação ao campo de abrangência da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), Gallicchio (2021, p. 92) observa que:

Como é fácil perceber, a Lei 11.977/2009 conceituou a regularização fundiária de modo abrangente, não se restringindo à regularização jurídica dos loteamentos urbanos ditos irregulares, pois se refere a assentamentos irregulares, querendo com isso significar toda e qualquer edificação ou ocupação irregular, como é o caso das favelas, dos cortiços, de conjuntos habitacionais irregulares e dos chamados — condomínios rurais, por exemplo. Da leitura do texto, verifica-se que a preocupação do legislador federal não foi a de ditar as posturas urbanísticas, ambientais e sociais, mas a de traçar regras jurídicas genéricas visando à facilitação dos meios de regularização dos loteamentos urbanos irregulares.

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) se comporta, portanto, como um instrumento de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e, possui o escopo de legitimar a posse daqueles que conferem utilidade aos imóveis abrangidos pela demarcação. Além disso, o artigo 60 da referida lei confere a possibilidade de conversão do título de posse, sem diferenciação do tipo de imóvel através de requerimento ao oficial de registro de imóveis, em registro de propriedade.

Em razão dessa possibilidade existe controvérsia na doutrina acerca da existência de nova modalidade de usucapião denominada de usucapião administrativa, já que o próprio legislador, ao estabelecer os requisitos para a conversão, além do disposto na própria lei, remeteu para o artigo 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que trata da usucapião.

Em documento elaborado pelos movimentos sociais intitulado Carta ao Brasil – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil (TERRA DE DIREITOS, 2017) foram apontados os seguintes aspectos positivos da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009):

- Primeira Lei nacional de regularização fundiária;
- Estabelece princípios e procedimentos próprios da regularização fundiária;
- Concede autonomia Municipal para os programas e ações de regularização fundiária – incluindo licenciamento urbanístico e ambiental;
- Cria a “Demarcação Urbanística”, instrumento de regularização fundiária novo para uso e aplicação pelos Municípios;
- Define regras para os registros de imóveis, desjudicializando a Regularização Fundiária;
- Define conceitos de: Regularização fundiária, área urbana e Zona Especial de Interesse Social;
- Distingue a regularização fundiária de interesse social (baixa renda) e regularização fundiária de interesse específico (média e alta renda);
- Estabelece o conteúdo mínimo do projeto de regularização;
- Determinar os atores legitimados para promover a regularização fundiária;
- Cria procedimento para o licenciamento ambiental pelos Municípios, em consonância com o Código Florestal (TERRA DE DIREITOS, 2017).

Em 11 de julho de 2017, foi publicada a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), que revogou o Capítulo III da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que tratava sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, e instituiu, também, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural e outros itens. Esta lei teve origem na Medida Provisória nº 759 (MP 759), editada no dia 22 de dezembro de 2016. O detalhamento e análise da referida lei e a crítica das entidades da sociedade civil e movimentos sociais à lei de regularização fundiária serão abordados no capítulo seguinte.



### **3. A LEI 13.465/2017: RETROCESSO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

O presente capítulo faz uma abordagem sobre a regularização fundiária e suas particularidades sob a ótica da lei promulgada em 2017, situando o contexto político e social de aprovação da mesma. Em seguida, abordam-se as modalidades de regularização fundiária baseada na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) e os instrumentos jurídicos utilizados na Reurb. O segundo tópico apresenta um breve comparativo entre as duas legislações: a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017). No terceiro tópico abordam-se os tensionamentos decorrentes da promulgação da Medida Provisória nº 759/2016 e os principais aspectos da Lei da Reurb criticados pelas entidades da sociedade civil e movimentos sociais. O terceiro e último tópico apresenta as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal.

#### **3.1 Regularização Fundiária e suas particularidades sob a ótica da Lei 13.465/2017**

A Lei de Regularização Fundiária vigente originou-se da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, editada pelo Presidente da República, a partir de proposta formulada pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2016). A Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), conhecida como Lei de Regularização Fundiária, conceitua a REURB (Regularização Fundiária Urbana) como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Essa lei está associada às teorizações do economista peruano Hernando de Soto, que se iniciaram desde a década de 1990. Segundo Soto (2001), a propriedade é necessária para o capitalismo, de forma que, uma vez que as leis que versem sobre a propriedade tenham efetividade, o valor dos bens nos países em desenvolvimento incrementa-se, para além do incremento no acesso ao crédito.

Assim, em 1996, com forte influência das teorias de Hernando de Soto, a legislação peruana que, entre 1980 e 1996, passou as responsabilidades de política urbana para os municípios foi alterada, transferindo-se tal competência para o Poder Executivo Nacional (CLICHEVSKY, 2006 *apud* CARDOSO, 2020), criando-se o *Plan Nacional de Formalización* (Plano Nacional de Formalização em português) peruano.

Na introdução de seu livro “O Mistério do Capital”, de 2000, Soto (2001) define o registro e a documentação da propriedade como o principal obstáculo para a consolidação do capitalismo nos países em desenvolvimento. O autor argumenta ainda, que os países desenvolvidos possuem documentação da maior parte dos bens (terras, imóveis urbanos ou mesmo equipamentos industriais), ao passo em que nos países em desenvolvimento a irregularidade na documentação da propriedade ou posse é frequente.

Entretanto, um efeito colateral do programa de regularização fundiária peruano é que, uma vez que a possibilidade de regularização se ampliou, o número de assentamentos informais também aumentou de forma considerável, justamente porque seus ocupantes passaram a vislumbrar na escrituração “uma espécie de licença para invadir”.

A experiência peruana foi inspiradora dos projetos de regularização fundiária brasileira e se assemelham na medida em que se direcionam somente à escrituração e regularização – relegando as questões de infraestrutura urbanística para um segundo plano.

Em uma perspectiva diferente. Betânia de Moraes Alfonsin (2007) conceitua a Regularização Fundiária da seguinte forma:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fim de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (p. 157).

Além das dimensões jurídica, físico-social e urbanística previstas pela autora acima referenciada, com a promulgação da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), uma outra

dimensão foi enunciada: a ambiental. Isso induziu a atualização do conceito de regularização fundiária plena. O artigo 46 da referida lei estabelecia que

[a] regularização fundiária consistia no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visa[va]m à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Dessa forma, as políticas de regularização fundiária plena, previstas por Betânia Alfonsin (2007), sempre foram concebidas por meio de uma noção pluridimensional por apresentar todas as dimensões necessárias para a aplicação da regularização fundiária aos menos favorecidos. Segundo Cardozo (2020), para que seja melhor compreendido o que é a regularização fundiária, é necessário exemplificar o que é uma irregularidade fundiária, que a título exemplificativo as principais e mais frequentes irregularidades são a falta de “habite-se”, desacordo da matrícula do imóvel com a realidade e inexistência de título aquisitivo.

Ainda de acordo com Cardozo (2020) a irregularidade fundiária não se refere apenas ao imóvel, mas tem origem na forma de acesso à terra enquanto propriedade privada. A irregularidade fundiária se refere a exclusão de grande parte da população do acesso à terra, cerceando o acesso à cidade e à moradia para todos.

Sem acesso à moradia pelo mercado imobiliário e diante da insuficiente produção estatal de habitação de interesse social, surgem soluções de moradia como a ocupação de terras carentes de infraestrutura urbana, o que é possível encontrar em toda a nossa extensão territorial.

Cardozo (2020) explica que:

Para o Estado, estas irregularidades podem, ainda, serem decorrentes de problemas no financiamento do imóvel integrante de conjuntos habitacionais público ou privado – inadimplência ou divergência quanto aos valores devidos – ou impossibilidade de levar a registro o contrato de compra e venda devido a irregularidade anterior a este (p. 50)

Para Gonçalves e Rizek (2020), a regularização fundiária tem como objeto as ocupações de terra, seja para fins de habitação urbana, de produção agropecuária, de exploração, de produção industrial.

Ainda que a regularização seja um processo burocrático de legalização da situação fundiária de um determinado território ou edificação, existem diversos processos legais que devem acompanhar o processo de titulação, sejam de caráter de preservação ambiental, ou seja, com provisão de infraestrutura básica para a constituição – ou Reurbanização, na maioria dos casos – de assentamentos de baixa renda. A partir disso, se entende como central que a regularização fundiária seja acompanhada de um processo de urbanização, como é previsto em ambas as legislações, em especial no que se coloca como Regularização Fundiária Plena (GONÇALVES; RIZEK, 2020, p. 3).

A exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016 está fundamentada no discurso acerca do processo lento, oneroso e extremamente burocrático da regularização fundiária no Brasil, o que dificultava a sua realização, principalmente para as camadas mais pobres da população. Além disso, afirma ainda que o novo modelo da regularização fundiária urbana veio para substituir, preencher lacunas deixadas pelo legislador, dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral –, permitindo que o processo da regularização fundiária urbana no país efetivamente alcance os seus fins, quais sejam:

(...) a titulação dos ocupantes,ressaltando que o importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória [...] É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo (BRASIL, 2016)

A exposição de motivos insere a edição da medida provisória que originou a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), ainda, num contexto que visa posicionar os imóveis urbanos informalmente ocupados como base de investimento de capital, a partir, por exemplo, de oferta dos direitos reais titularizados pelos ocupantes como garantias de operações de crédito, além de agregar valor aos bens, tornando-os alvo de tributação e de cobrança de preços públicos (BRASIL, 2016b). Por último, a exposição de

motivos elenca, ainda, que a identificação dos núcleos urbanos informais permite que estes sejam alvos de investimentos públicos, em obras de saneamento, habitação e mobilidade.

Segundo Cardozo (2020), o instituto da regularização fundiária nesta lei foi regulamentado no Brasil comprometido, em primeiro lugar, não com o direito à cidade e à moradia, mas sim com pretensos projetos de desenvolvimento econômico, já que a lei de regularização fundiária abre espaço para que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule as populações de baixa renda, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas.

Gonçalves e Rizek (2020) explicam que no período entre a aprovação da medida provisória e sua conversão em lei federal, uma série de processos políticos ocorreram por parte dos diversos agentes favoráveis, ou contrários à lei:

A partir desses elementos foi um levantamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração e aprovação da lei, sendo eles:

- Cartorários, pela gratuidade e o papel de resolução de conflitos exercido por esses na lei nº 11.977/2009;
- Grupos políticos e econômicos ligados ao agronegócio, interessados na flexibilização das leis referentes à Amazônia Legal;
- Os extratos de alta renda e grupos políticos ligados a esses, em especial no que diz respeito aos aspectos da lei relacionados à regularização de interesse específico (condomínios fechados, principalmente)
- Profissionais que atuam no campo da regularização fundiária, interessados na desburocratização – de fato necessária – dos processos (p. 05).

Apesar da recente legislação flexibilizar o procedimento de obtenção dos títulos dos lotes, ressalta-se que a regularização fundiária é um processo complexo, o qual não engloba apenas a obtenção do título, mas também investimentos em infraestrutura para garantir àquela população o acesso à serviços públicos básicos para uma vida digna, o que muitas vezes gera problemas e conflitos, já que os investimentos para tanto foram colocados em segundo plano na lei.

Na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) os investimentos em infraestrutura dependem exclusivamente da gestão municipal que se tornou o principal agente na implementação da regularização fundiária.

Para Gonçalves e Rizek (2020, p. 3),

As margens de indeterminação previstas na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), possibilita que muitas questões do Plano Diretor fiquem em aberto, fazendo com que caiba a cada gestão municipal determinar quais serão os critérios para a regularização fundiária, o que dificulta a continuidade de programas e, frequentemente, interrompe processos.

A transferência de responsabilidade da regularização fundiária para o poder público municipal tem um duplo efeito, já que, se por um lado facilita a realização dos processos, entrando no “pacote da desburocratização”, por outro possibilita ilicitudes de mais difícil controle por parte dos prefeitos e gestores públicos, deixando a população à mercê da boa vontade do gestor, que pode utilizar esse importante instrumento como moeda de barganha política, visando angariar os votos dos mais necessitados.

Embora o artigo 10 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) preveja a possibilidade de que os interessados participem das etapas do processo de regularização fundiária, na prática isso não tem ocorrido, já que a população é utilizada apenas como mero requerente de abertura do procedimento, não possuindo elementos para acompanhamento do cumprimento da lei e de suas nuances.

A regularização fundiária é um processo longo que envolve muitas etapas. Se a participação popular fosse mais concreta e abrangente, o processo se tornaria menos complexo e menos demorado, já que o envolvimento da população facilitaria o cumprimento das etapas necessárias. Além disso, assegurar a participação garantiria uma facilidade ao exercício da cidadania e muitos outros benefícios que acompanham a regularização. Desse modo, a falta de participação popular de forma efetiva no âmbito da regularização fundiária torna o procedimento ainda mais vulnerável à vontade do gestor público municipal, que na maioria dos casos, se preocupa apenas com a titulação desses imóveis sem o cumprimento da melhoria da infraestrutura do local.

Neste sentido, ao discorrer sobre a falta de investimentos públicos em áreas não regularizadas, destaca Rolnik (2006, p. 31) que

(...) invisíveis para o planejamento e a legislação, as “periferias” e “favelas” do país estão, há décadas, sendo objeto de microinvestimentos em infraestrutura [sic], que, diante da ambigüidade [sic] de inserção legal destes assentamentos à cidade, são vividos por beneficiários e concedentes como favores, a serem recompensados por lealdades políticas. Esse tem sido,

inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

Ferreira Filho (2018) em sua obra “As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária” compactua com a análise de que a Lei de Regularização Fundiária focou apenas na titulação dos imóveis, deixando de lado a necessidade de melhorias na infraestrutura da comunidade regularizada:

O foco na titulação também se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, bastando a confecção de um cronograma (sem previsão de sanção na lei para seu descumprimento), possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos termos do artigo 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Ou seja, em um caso como este, a titulação terá sido a única alteração na realidade dos ocupantes (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1.465).

As discussões sobre a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) são de extrema importância e a forma como a lei foi elaborada com ênfase na titulação – sem previsão da participação popular, de movimentos sociais ou de intelectuais ligados a essa questão – e a ausência de urgência para a realização dessa mudança de legislação a colocam como uma ruptura com relação à política de regularização fundiária anterior prevista na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009).

A lei de regularização fundiária anterior estava em completa vigência, tratando da regularização fundiária de forma plena, não sendo concebível que, de um momento para o outro, a regularização fundiária se transforme em um problema de tamanha urgência que demande o uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional. Some-se a isso o fato de que não observou requisitos constitucionais de relevância e urgência, colocando em risco a democratização do acesso à moradia e a terra.

A falta de urgência pode ser evidenciada também pelo simples fato de a Medida Provisória remeter grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, demonstrando a falta de urgência que autorizaria a

atuação do presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional, já que de toda a forma aguardaria normativas futuras.

Nesse sentido, a regularização fundiária, além da titulação dos imóveis, precisa necessariamente estar acompanhada de investimentos públicos visando garantir a moradia digna e outros direitos fundamentais, para que possa atingir o seu propósito.

### *3.1.1 Regularização Fundiária: seus agentes e modalidades sob a ótica da Lei 13.465/2017*

Conforme estabelecido no artigo 14, inciso I, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) são agentes públicos ativos na regularização fundiária, a União, os Estados, mas principalmente os Municípios ou o Distrito Federal, bem como as pessoas jurídicas da administração indireta de cada um desses entes federativos, quando criadas para fazer a gestão das múltiplas questões do uso e ocupação do solo urbano. Bem como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Entretanto, entendemos que o ato de aprovação da Reurb, com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, deve ocorrer no âmbito da administração direta, pois a lei cita o “Município”, conforme se observa no artigo 30. Ademais, o artigo 14, I, retrocitado, cita os dois órgãos (administração direta e indireta) como requerentes legitimados para requerem a Reurb, deixando evidenciado o tratamento distinto entre eles, o mesmo ocorrendo nos artigos. 37 e 47, parágrafo único.

Também podem atuar diretamente para buscar a regularização fundiária urbana os beneficiários, quer individual, quer coletivamente, ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como por associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, tal como previsto no artigo 14, inciso II, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017). Nesse aspecto, vale destacar que nesta lei a atuação dos beneficiários no processo de regularização fundiária ficou restrita apenas ao mero requerimento da Reurb, reduzindo desse modo a participação dos mesmos, sendo

todos os demais aspectos conduzidos pelo poder público municipal que é o principal agente da lei.

Ainda podem requerer a regularização fundiária urbana: os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.

Quanto às modalidades de REURB, conforme previsto no artigo 13, incisos I e II, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), existem três modalidades: a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (Reurb-E). Além dessas duas modalidades, a lei também prevê em seu artigo 69 a chamada Reurb Inominada.

A Reurb-S compreende as ações de regularização fundiária de núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, de acordo com definição do próprio município. Entretanto, é válido se destacar que para a qualificação como núcleo urbano informal de baixa renda, para fins de Reurb-S, o grupamento deve ter sido assim classificado pela administração direta ou indireta do município até o dia 22 de dezembro de 2016, data da promulgação da MP nº 759/2016.

A Reurb-E, por sua vez, compreende a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I do referido dispositivo legal.

A principal diferença entre estas duas categorias é que, para realização do procedimento, a Reurb-S é isenta de quaisquer custas e emolumentos para seus beneficiários, isenção incidente, principalmente, sobre atos notariais e de registro imobiliário, quando da consolidação da regularização e emissão dos títulos dos direitos reais (matrículas, registros e averbações), conforme exposto por Cardozo (2020, p. 54):

As duas modalidades de Reurbs diferenciam-se, principalmente, quanto à forma do custeio das melhorias realizadas. Enquanto na Reurb-S o projeto de regularização fundiária e a implantação de infraestrutura essencial devem ser custeados pelos Municípios ou Distrito Federal, na Reurb-E os valores eventualmente despendidos a título da regularização devem ser pagos pelos beneficiários, seja diretamente, seja mediante reembolso ao Município.

Para Gonçalves e Rizek (2020), a lei de regularização fundiária, na prática, equiparou os processos de interesse social com os de interesse específico por conta da perda do caráter de resistência.

No que diz respeito aos processos de regularização fundiária de interesse social, a perda do potencial caráter de resistência se dá, principalmente, pela quase equiparação dos processos de interesse social e específico e pela lógica por trás da sua própria desburocratização. Ao colocar as mesmas condições para a realização dos processos de interesse social e específico, os processos de interesse específico, já facilitados pela condição social do solicitante, acabam sendo favorecidos, alterando significativamente o caráter da lei (GONÇALVES, 2020, p. 13).

Na lei de regularização fundiária os adjetivos "interesse específico" e "interesse social" apenas qualificam o tipo de regularização fundiária por classe social e se esta será objeto de pagamento de custas pelo beneficiário, adotando o mesmo procedimento e rito, não havendo qualquer diferenciação na tramitação do processo junto ao município.

O artigo 69 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) prevê a REURB inominada, que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979) – , mediante comprovação de que este esteja implantado e integrado a cidade. Sendo, portanto, uma forma de regularização fundiária urbana que pode ser designada para atender a esses loteamentos, já que na lei anterior (BRASIL, 2009) e na atual não foi atribuído um nome específico à mesma.

Essa comprovação é feita mediante requerimento do interessado diretamente no cartório de registro de Imóveis da circunscrição do imóvel e depende da apresentação de planta, obedecendo aos critérios técnicos constantes no artigo 69, §1º, I, quanto à descrição técnica da área objeto da regularização e documento expedido pela prefeitura municipal comprovando que o parcelamento foi implantado anteriormente a 19 de dezembro de 1979.

Desse modo, a REURB Inominada destina-se a promover a regularização de antigos loteamentos instalados antes da vigência da Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979) e que não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário, ou seja, a regularização dos loteamentos irregulares implantados, com ou sem aprovação municipal, ainda que não atendam aos parâmetros urbanísticos.

Independente do instrumento a ser utilizado, a regularização fundiária, conforme disposto no artigo 28 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), obedece às seguintes fases:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

A REURB e a lei considera a regularização fundiária abrangendo ações jurídicas destinadas à adequação das ocupações irregulares em relação a legalização da posse dos ocupantes, à flexibilização das normas referentes ao parcelamento, uso e ocupação para garantir a melhoria estrutural das ocupações e à urbanização das áreas ocupadas irregularmente, que podem ser feitas após a titulação dos ocupantes.

Assim, percebe-se que a ampla conceituação nada mais faz do que reconhecer a abrangência e complexidade da problemática inerente aos processos de regularização fundiária, que tem o município como principal agente e não possui obrigatoriedade de implantação da infraestrutura urbana.

### 3.1.2 Regularização Fundiária e os instrumentos jurídicos previstos na Lei nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) em seu artigo 15 elenca os seguintes instrumentos da REURB, de forma não taxativa em relação a outros que possam também ser adequados, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Instrumentos jurídicos da Reurb

<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Conceito</b>	<b>Fundamentação Legal</b>
I – Legitimação fundiária	Mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.	Artigo 11, VII, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017)
II - Legitimação de posse	Ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.	Artigo 11, VI, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017)
III – Usucapião	Usucapião é uma das formas originárias de aquisição da propriedade de bens móveis e imóveis. Nada mais é do que a aquisição do domínio pela posse prolongada.	Artigos 1.238 a 1.244 do Código Civil (BRASIL, 2002); dos artigos 9º a 14 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001); e do artigo 216-A da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973).;
IV – Desapropriação em favor dos possuidores	É quando ocorre a transferência compulsória da propriedade para o poder público com fundamento em utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.	§§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002).
V - Arrecadação de bem vago	É um instrumento do ordenamento jurídico brasileiro que legitima a possibilidade de incorporação da propriedade privada abandonada ao patrimônio	Artigo 1.276 do Código Civil (BRASIL, 2002)

	público, observado o devido procedimento legal, bem como os direitos de defesa do proprietário	
VI – Consórcio imobiliário	Instrumento utilizado como forma de viabilização financeira para aproveitamento do imóvel.	Artigo 46 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001)
VII - Desapropriação por interesse social	A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social.	Inciso IV do artigo 2º da Lei nº 4.132 (BRASIL, 1962)
VIII – Direito de preempção	A preferência que tem o poder público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares	Inciso I do artigo 26 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001)
IX – Transferência do direito de construir	É um instrumento urbanístico que tem como objetivo viabilizar a preservação ou implantação de equipamentos e obras de interesse público, a partir da transferência do potencial construtivo para outro imóvel ou comercialização do potencial para outro cidadão	Inciso III do artigo 35 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001)
X – Requisição, em caso de perigo público iminente	A requisição trata-se de uma forma de intervenção estatal na propriedade, fundamentada em caso de perigo público iminente e deve ser devidamente fundamentada	§ 3º do artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002)
XI – Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular	Neste caso, a prefeitura poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das	Artigo 40 da Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979)

	determinações do ato administrativo de licença.	
XII - Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor	Possibilidade de a administração pública realizar alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis residenciais construídos ou utilizados por programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.	Alínea f do inciso I do artigo 17 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993)
XIII - Concessão de uso especial para fins de moradia	Aquele que até 22 de dezembro de 2016 possuiu como seu por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, imóvel público de até duzentos e cinquenta metros quadrados, em área urbana, e que utilize o imóvel para sua moradia, tem direito a referido instituto, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel.	Medida Provisória n.º 2.220 de quatro de setembro de 2001
XIV – Concessão de direito real de uso	Contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público à particular.	Medida Provisória n.º 2.220 de quatro de setembro de 2001
XV – Doação	É o contrato em que uma pessoa, por mera liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra pessoa.	Artigo 538 do Código Civil (BRASIL, 2002)
XVI – Compra e venda.	Um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro.	Artigo 481 do Código Civil (BRASIL, 2002)

Fonte: Elaboração do autor.

Dentre os 16 instrumentos jurídicos acima elencados, somente a legitimação fundiária e a legitimação da posse seriam inovações, já que os demais já possuem previsão em outras legislações.

Diante do objeto desta pesquisa mostra-se inviável discorrer exaustivamente sobre os dezesseis instrumentos de regularização fundiária já elencados pela lei, sendo certo, ainda, que podem existir outros, diante do fato de que o rol é, meramente exemplificativo. Desta forma, apresentamos apenas o conceito de cada instituto, conforme o Quadro 3 e em seguida focaremos nos dois institutos mais importantes utilizados para a regularização fundiária: legitimação fundiária e a legitimação de posse.

A legitimação de posse é um instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária. Constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual é reconhecida a posse de imóvel objeto da regularização fundiária urbana. Já a legitimação fundiária é a forma originária de aquisição do direito real de propriedade, nos termos do artigo 23 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017).

A legitimação fundiária, juntamente com a legitimação de posse, é a mudança mais importante trazida pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) no âmbito da Reurb. A legitimação da posse já estava prevista na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), mas foi modificada pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), ao passo que a legitimação fundiária é, de fato, uma inovação trazida pela lei.

Este instrumento é definido, primeiramente, no artigo 11, inciso VII da lei como: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. Mais adiante no texto, o artigo 23 traz a definição mais completa do instituto:

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 (BRASIL, 2017).

Segundo Gonçalves e Rizek (2020), a legitimação fundiária é um instrumento que foi criado pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) e é, sem dúvida, um dos pontos mais polêmicos da lei.

O instrumento - confuso e contraditório - contribui com o discurso de desburocratização dos processos de regularização fundiária, uma das principais bandeiras da lei 13.465. No entanto, a consequência direta é uma redução da segurança de posse para ocupantes de assentamentos precários e uma maior abertura para que construções sejam feitas de forma ilegal e depois regularizadas por meio deste instrumento. É por meio desse instrumento que se possibilita a desvinculação do processo de titulação das obras de infraestrutura. A possibilidade de realização de diferentes etapas do processo de regularização em paralelo, já com o documento de legitimação fundiária em mãos, dá direito de uso, com a garantia de recebimento da titulação após o cumprimento de todos os ritos legais de regularização e abre brecha para que esses processos não sejam finalizados, em especial em casos de regularização de interesse específico, com o potencial não cumprimento das etapas ligadas à questão ambiental (GONÇALVES; RIZEK, 2020, p. 6).

A legitimação fundiária é a forma mais eficaz e simples de se estabelecer a Reurb. Afinal, no caso daqueles núcleos urbanos informais constituídos até 22 de dezembro de 2016, basta que o poder público municipal efetive a legitimação fundiária, para que os posseiros de unidades tenham consolidada a propriedade da área que ocupam. A legitimação fundiária independe do tempo e da natureza da posse dos beneficiários sobre o bem.

A legitimação fundiária pode ser aplicada tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, sendo que as condicionantes para o preenchimento dos requisitos específicos para a concessão do instrumento existem apenas para a modalidade de interesse social, que pode ser titulada apenas uma vez por este direito real. Não existem condicionantes específicas para a aplicação da legitimação fundiária no âmbito da Reurb-E, ao passo que o beneficiário que não for de baixa renda pode adquirir número irrestrito de imóveis dessa forma.

Com a utilização desse instrumento, no momento da emissão da CRF (Certidão de Regularização Fundiária), o poder público, em um único ato, converte a posse daquele ocupante em propriedade, regularizando de forma definitiva a situação e de forma simples e célere, sem necessidade de aprovação legislativa, ato de desapropriação ou qualquer espécie de contrato entre as partes envolvidas.

Por meio da legitimação fundiária foi criada a possibilidade de se registrar uma propriedade sobre qualquer área ocupada, independentemente de índices urbanísticos mínimos, sobre as áreas privadas ou públicas municipais, estaduais ou

da União, o que gera uma insegurança em relação à construção ali existente por fugir completamente dos parâmetros urbanísticos previstos para o local.

Além disso, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) flexibiliza o cumprimento das obras de infraestrutura no local da regularização, podendo ser feita titulação individual sem o cumprimento dessas obras, o que gera uma insegurança jurídica e não há uma valorização do imóvel objeto da regularização por não haver a infraestrutura básica necessária nesse ambiente.

Quanto à legitimação de posse, esta não confere a transferência da propriedade de área integrante de núcleo urbano informal, mas apenas oficializa a posse daqueles possuidores atuais. A aquisição da propriedade, na hipótese de legitimação de posse pode, posteriormente, ser adquirida por usucapião, ou seja, após 5 anos da legitimação da posse, continuada a posse ininterrupta, poderá haver a aquisição originária pelo posseiro, por usucapião especial, se cumpridos os demais requisitos do artigo 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quais sejam: (i) a área do imóvel não for superior a 250 m<sup>2</sup>; (ii) o beneficiário não for proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural e; (iii) o bem for utilizado para a residência do beneficiário e/ou de sua família.

Em relação às mudanças nos institutos jurídicos, Tartuce (2018) afirma que a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionados à propriedade plena ou limitada, destacando as seguintes inovações:

- a) introdução do direito real de laje no rol do artigo 1.225 do Código Civil;
- b) regulamentação do direito real de laje entre os arts. 1.510-A a 1.510-E da codificação material e também na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973);
- c) alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade;
- d) modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente e sanando algumas dúvidas (alterações no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015);
- e) introdução de novas modalidades de condomínio: o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples;
- f) regulamentação do sistema de arrecadação de bens vagos, para os casos de abandono (o artigo 1.276 do Código Civil);
- g) revogação de todo o capítulo da Lei Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009) relativo à regularização fundiária, alterando substancialmente a legitimação da posse e a usucapião extrajudicial dela decorrente;

- h) alterações de procedimentos relativos à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, facilitando o recebimento dos créditos;
- i) modificações na Medida Provisória 2.220, que trata da concessão especial de uso;
- j) alterações da Lei 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União, facilitando a extinção da enfiteuse sobre terras da Marinha, por meio da remição;
- k) introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB) e;
- l) introdução do instituto da legitimação fundiária (TARTUCE, 2018, p. 3)

Pode-se inferir, portanto, conforme afirma Gonçalves e Rizek (2020),

Que a lei de regularização fundiária que entrou em vigor em 2017, alterou significativamente os mecanismos de regularização, igualando processos de interesse social e privado (como é o caso de condomínios, por exemplo), o que faz com que processos de regularização percam seu caráter de luta e resistência, acirrando o processo de financeirização e os conflitos por direito à cidade. Outra questão importante que se remete diretamente à alteração de modelo de regularização operada pela lei, se refere à desvinculação entre titulação e urbanização, esta entendida no sentido de implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional (GONÇALVES; RIZEK, 2020, p. 2).

Em suma, a atual Lei de Regularização Fundiária focou na titulação dos beneficiários, desconsiderando questões cruciais relacionadas à implantação de infraestrutura necessária ao local da habitação. Por mais digno que seja a concessão de titulação de posse aos beneficiários das áreas irregulares, a população necessita, além da moradia, de serviços públicos (educação, saúde, segurança, saneamento básico), circunstâncias que devem ser praticadas por meio de políticas públicas efetivas aos núcleos irregulares, em momento posterior ou paralelo à Reurb.

Segundo Cardozo (2020, p. 44), “a redução da pobreza somente pode ser alcançada por meio de políticas públicas que combinem a regularização fundiária com investimentos em outras áreas, tais como saneamento básico, saúde pública, educação, transporte e infraestrutura”.

Essas alterações dos mecanismos de regularização fundiária podem significar o agravamento do cenário de luta por terras no Brasil, já que os interesses da população estará subordinada aos interesses do capital e principalmente dos gestores

municipais, que podem usar a regularização fundiária como instrumento político, sem garantir a melhoria da infraestrutura local.

### 3.2. Breve comparativo entre as duas legislações – Lei 13.465/2017 e Lei 11.977/2009

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) foi a primeira lei de Regularização Fundiária criada no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelecia diretrizes, procedimentos, competências e instrumentos para a efetivação da regularização fundiária.

Segundo Nascimento (2013) *apud* Silva (2014, p.42), “com a edição da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), o Estado brasileiro tem, pela primeira vez de sua história normativa, uma legislação específica para a regularização fundiária urbana que estabelece instrumentos, competências, responsabilidades e procedimentos específicos para a formalização dos assentamentos populares”.

O PMCMV trouxe o processo de regularização fundiária de assentamentos urbanos para os segmentos populacionais de baixa renda, incluindo a regularização fundiária como um dos objetivos do programa do Governo Federal, o que viabilizava a regularização naqueles municípios que não tinham condições financeiras para fazer isso sozinhos, além de reforçar uma política urbana efetiva para todos.

Desse modo, a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) que instituiu o PMCMV, à época, inovou ao implementar a normatização nacional de como deveriam ser feitos os procedimentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos no Brasil e tinha por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) é um amplo programa habitacional que extrapola seus limites. Neste caso, a construção de moradias pressupõe também a abertura de ruas, seu reordenamento ou remodelamento, implantação de redes de esgoto e de abastecimento d'água, com os sistemas de saneamento, conexões de energia e telefonia, implicando em gigantescas transformações no perfil urbano.

No comparativo entre as duas leis é possível verificar algumas diferenças relativamente à questão conceitual, participação dos interessados, tipologias de regularização, definição de núcleo urbano consolidado, titulação, ZEIS (Zonas Especial de Interesse Social) e implantação da infraestrutura.

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), Cap. III, artigo 46, conceituava a regularização fundiária urbana como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social a moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), cita em seu Cap. I, artigo 9º, que a Reurb engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Conforme disposto na MP 759/2016, a lei trouxe modificações substanciais relativamente à normativa anterior, alterando o conceito legal de regularização fundiária até então conhecido.

A mudança de maior destaque foi a retirada expressa do objetivo principal, constante no artigo 46 da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) nos seguintes termos: “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Segundo Ribeiro (2021), a retirada deste trecho representa o desejo expresso do legislador em desvincular a regularização fundiária da garantia do direito à moradia, da função social da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda no tocante ao conceito, outro aspecto importante alterado foram os objetivos e princípios de cada legislação referente a regularização fundiária. Os princípios da Regularização Fundiária apresentados no Cap. III, artigo 48 da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) eram:

- 1) Ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

- 2) Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- 3) Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- 4) estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- 5) e concessão do título preferencialmente para a mulher.

Já a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) traz como objetivos da Regularização Fundiária, no Cap. I, artigo 10:

- 1) Identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- 2) Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- 3) Ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- 4) Promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- 5) Estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- 6) Garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- 7) Garantir a efetivação da função social da propriedade;
- 8) Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- 9) Concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- 10) Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- 11) Conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- 12) Franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Apesar de ter sido ampliada a quantidade de finalidades na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), algumas podem ser compactadas, como é o caso das que se referem ao acesso à terra urbanizada e à permanência dos ocupantes e a concessão de direitos reais, preferencialmente no nome da mulher. Entretanto, enquanto a Lei nº

11.977 (BRASIL, 2009) buscava assegurar o nível adequado para habitabilidade, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) tem o intuito de propiciar condições de habitabilidade melhores às que as habitações estavam submetidas antes da Reurb.

Quanto ao aspecto da participação, no texto estabelecido pela Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), era garantida a participação de todos os interessados em todas as etapas do processo de regularização (artigo 48, III). Já na atual regularização fundiária, a participação dos interessados é “franqueada” (artigo 10, XII), ou seja, fica a critério do gestor municipal permitir ou não essa participação nas etapas do processo de regularização.

Quanto a tipologia de regularização, Silva (2014) ressalta que, ao considerar a condição de irregularidade dos assentamentos urbanos, o município não deve se limitar apenas às famílias de baixa renda, abrangendo também as famílias com melhores condições financeiras.

A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) criou dois tipos básicos de regularização fundiária para atingir o máximo de situações encontradas na cidade. A referida lei estabeleceu que, para os casos de assentamentos irregulares habitados por população de baixa renda, será aplicada a regularização fundiária de interesse social, já para os demais casos será adotada a regularização fundiária de interesse específico.

Na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), conforme exposto anteriormente, são previstas três modalidades de Reurb: a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E) e a Reurb Inominada. A regularização fundiária de interesse social, nos termos do artigo 47, VII, a, da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), era aplicada nos casos de assentamentos irregulares em que a família de baixa renda estivesse ocupando o imóvel de forma mansa e pacífica há pelos menos 5 anos; ou que esteja em locais definidos em lei específica como zona de interesse social (ZEIS), ou em áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A atual lei de regularização fundiária trouxe mais uma tipologia, que é a Reurb Inominada, além de prever uma tipologia específica para a regularização fundiária de interesse específico, a chamada Reurb-E, que é utilizada nos casos de localidades onde as pessoas não sejam enquadradas como de baixa renda.

No nosso entendimento, a regularização fundiária de uma localidade serve para atender a um interesse social, devendo ser utilizada apenas para as populações de baixa renda, que não possuem condições de arcar com o alto custo para regularizar a posse de seus imóveis.

As Zonas de Interesse Social, conhecidas também pela sigla ZEIS, representa outro instrumento progressista na medida em que consiste, conforme o artigo 47, V, da mencionada lei, em uma parcela da área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2009).

Entretanto, a lei de regularização fundiária sequer menciona a possibilidade de regularização em áreas consideradas como ZEIS, o que gera uma insegurança para os habitantes dessas áreas. Desse modo, não cita este instrumento, sendo que o instrumento consta nos Planos Diretores Municipais e no Estatuto da Cidade (2001), visando garantir a inclusão de áreas para habitação da população de baixa renda no zoneamento das cidades.

Além disso, vale ressaltar que a ZEIS é um importante instrumento que surgiu da luta dos movimentos pelo direito à moradia digna, devendo o poder público promover a sua regulamentação através dos planos de urbanização, ação social e regularização fundiária.

Outro aspecto relevante que foi alterado na atual legislação foi a definição de núcleo urbano consolidado. A Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), Cap. I, inciso III do artigo 11, não descreve itens de infraestrutura que devem compor a área a ser regularizada, apontando apenas como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Ao contrário, a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) expressava em seu inciso II do artigo 47, que a área urbana consolidada deveria ter pelo menos 50 (cinquenta) habitantes por hectare e no mínimo 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados (drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário,

abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos).

No aspecto pertinente à implantação da infraestrutura urbanística, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) retrocede à lei anterior, pois não exige a implantação imediata da infraestrutura na comunidade regularizada, delegando ao gestor municipal o momento oportuno para tanto, o que vai depender da boa vontade de quem estiver no poder. A Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) obrigava a implantação de toda a infraestrutura local antes da titulação, gerando uma melhoria na qualidade de vida da comunidade local.

Quanto à titulação, a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) previa como a última etapa do processo de regularização obrigatoriamente precedida por medidas urbanísticas, ambientais e sociais necessárias à integração do território. Já a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) permite a entrega de títulos de forma imediata aos ocupantes.

Para o registrador de imóveis, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) traçou os passos para o registro imediato da CRF e da legitimação fundiária (Artigos 167, n. 43 e 44 da Lei nº 6.015/1973), além de permitir a abertura de novas matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Diante das questões apontadas, é possível concluir que, enquanto a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) buscava assegurar o nível adequado para habitabilidade, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) tem uma suposta preocupação com a eficiência da ocupação do espaço e a prevenção na formação de novos núcleos irregulares, podendo os títulos de propriedade serem entregues antes da implantação da infraestrutura.

Nelson Saule Junior (2004) ressalta que a regularização fundiária precisa atender às dimensões jurídica e urbanística.

A dimensão jurídica abrange o registro do título que reconhece o direito à moradia e confere a segurança jurídica de posse no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística abrange a regularização do parcelamento do uso e ocupação do solo nos órgãos públicos competentes, por meio de um plano de urbanização com normas urbanísticas específicas para este fim, bem como o registro do parcelamento do solo constante no plano de urbanização no Cartório de Registro de Imóveis. Para a regularização fundiária atingir todos os componentes do direito à moradia adequada, a

urbanização da área deve viabilizar a implantação da infraestrutura, equipamentos urbanos e prestação de serviços públicos para os habitantes da área que está sendo regularizada (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 347).

Edésio Fernandes (2004) *apud* Rolnik (2007), ao analisar os resultados do investimento da política fundiária exclusivamente na regularização cartorário-matricular destaca que:

De fato, diversas pesquisas no Brasil e internacionalmente mostram que, mesmo na ausência de legalização, e dado um conjunto de fatores políticos, sociais e institucionais, os moradores de assentamentos ilegais têm acesso a crédito informal – e mesmo formal, em alguns casos – e se sentem seguros em sua posse, a ponto de investir regularmente nas suas casas e negócios informais. Essas pesquisas revelam ainda que, na falta de outras políticas sociais e programas econômicos que lhes dê suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam as suas propriedades, e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespecial pretendida pelos programas de regularização, e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana. Em suma, tais pesquisas indicam que os beneficiários desse tipo de legalização “à la Hernando de Soto” não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes (p.50).

Diante das questões apontadas, concluímos que a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) representa um retrocesso em relação a regularização fundiária descrita na lei anterior, tendo em vista que estando ausentes as condições de infraestrutura, os imóveis mesmo regularizados do ponto de vista documental, continuarão em locais sem condições de habitabilidade, ocasionando a mudança das pessoas do seu local de pertencimento, já que são obrigadas a evadirem por falta de infraestrutura mínima necessária para a sobrevivência.

Entende-se que o modelo constitucional de regularização fundiária é, destarte, o pleno, que não se resume à legalização de títulos de direitos reais, devendo essa medida estar atrelada à garantia do direito à moradia adequada.

### 3.3. Críticas das entidades da sociedade civil e movimentos sociais à Lei 13.465/2017

Muitas entidades da sociedade civil e movimentos se insurgiram contra a Medida Provisória 759/2016, que depois foi convertida na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017). Antes de adentrarmos nos pontos contestados por essas entidades é importante entender esses agentes e suas formas de participação na sociedade.

As organizações da sociedade civil têm se tornado cada vez mais importantes no Brasil devido a sua atuação em atividades de interesse público e coletivo. Essas ações se dão em diversas áreas e contribuem com o setor governamental na implementação de políticas públicas. No Brasil é possível que uma organização da sociedade civil seja voltada para diferentes áreas e atividades, sendo que as principais são: assistência social, associações patronais e profissionais, cultura e recreação.

Os movimentos sociais são grupos organizados que representam causas e objetivam alguma mudança social por meio da luta e da organização política, empreendendo ações coletivas na luta por causas sociais.

Os movimentos sociais podem agir em diversos âmbitos, sendo que os mais conhecidos são o trabalhista, ambiental, político, racial, gênero, entre outros. Ou seja, qualquer grupo de pessoas que defenda, lute e corrobora para uma causa é considerado um movimento social ao se manifestar através de suas pautas.

Feitas essas considerações iniciais passaremos a análise das críticas desses agentes ao conteúdo da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), enquanto ainda figurava como Medida Provisória n. 759/2016. Pode-se citar inicialmente o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), através da Recomendação CNDH nº 5, de 27/04/2017. Segundo a mesma a MP 759: :

- padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material que repercutem diretamente no exercício de direitos essenciais à dignidade humana;
- impõe maiores ônus para a população de baixa renda, da cidade e do campo;
- inverte toda a lógica que vem sendo construída no ordenamento jurídico nacional no campo da política urbana e agrária e;

- promove uma lógica voltada exclusivamente ao mercado (...) que não se preocupa com a justiça social, conforme trecho a seguir destacado:

[e] “Recomenda:

1) Ao Presidente da República: a retirada da Medida Provisória nº 759/2016, abrindo-se um amplo processo de discussão com as instituições e entidades da sociedade civil ligadas à temática, respeitando os espaços de gestão e participação previstos na Constituição Federal e nas legislações haja vista a ausência de urgência para sua votação e a relevância social e a complexidade da matéria por ela tratada;

2) Ao Presidente do Congresso Nacional que suspenda, imediatamente, a tramitação do projeto de lei;

3) Ao Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para que fiscalize a legalidade da atuação do Executivo Federal em casos concretos de transferência de domínio de imóveis públicos a terceiros e de regularização fundiária urbana e rural que tenham, eventualmente, ocorrido desde a edição da Medida Provisória nº 759/2016” (CNDH, Recomendação 05/2017).

O CNDH considera, deste modo, que o Governo Federal desrespeitou uma série de leis que já tratavam do tema, como o Estatuto da Metrópole (2015), Estatuto da Cidade (2001) e a Lei dos Registros Públicos (1973). Além disso, o assunto não poderia ser tratado por medida provisória, exigindo amplo debate público com a sociedade.

Destaca ainda que o problema de terras no Brasil e a explosão demográfica “são problemas estruturais do país há décadas que devem ser enfrentados por meio de soluções sustentáveis, sob os aspectos jurídicos, político e social, o que afasta a possibilidade de rompimento das regras ordinárias de produção legislativa” (CNDH). A Medida Provisória ainda traria o problema de não prevenir nem o desmatamento, nem a exploração do trabalho escravo.

O CNDH solicitou ao presidente do Congresso Nacional a suspensão da tramitação da MP 759 e ao Ministério Público Federal que fiscalizasse a legalidade da atuação do Governo Federal em casos concretos de transferência de domínio de imóveis públicos a terceiros e de regularização fundiária que tenham ocorrido desde a edição da MP 759.

Outra entidade que insurgiu contra a Medida Provisória 759/2016 antes mesmo de sua conversão em lei foi a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), que representa mais de 6.500 defensores e defensoras públicos em todo o

território nacional. Além de ser responsável pela promoção e proteção de direitos de milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Segundo a Nota Técnica emitida pela Anadep (2017), a Medida Provisória nº 759/2016 contém vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade que inviabilizam a regularização fundiária brasileira e geram grande insegurança jurídica aos municípios e, em especial, à população, razão pela qual se fazia necessário a produção de um projeto substitutivo com a participação popular que viabilizasse de fato aprimoramento da legislação vigente.

A Anadep criticou toda a Medida Provisória iniciando pela questão da falta de relevância e urgência para a edição do ato normativo, conforme dispõe o artigo 62, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), alegando que o tema precisava ser objeto de discussões, debates e, principalmente, de participação popular no seu processo de construção.

Ainda segundo a Nota Técnica, as duas modalidades de regularização fundiária urbana – Reurb-S (de interesse social) e Reurb-E (de interesse específico) – eram tratadas sem maiores distinções para fins de prioridades na tramitação dos procedimentos.

Imprescindível o estabelecimento de critérios para estabelecer prioridade à regularização de interesse social, visto que a grande maioria dos Municípios brasileiros não possui estrutura para regularizar todas as áreas irregulares. Desse modo, não é possível que as duas modalidades concorram em paridade de condições, sob pena de inviabilizar que a população de baixa renda tenha acesso à regularização fundiária (ANADEP, 2017, p. 4).

A Anadep criticou ainda veementemente a definição de ocupantes feita pelo artigo 9º da Medida Provisória, uma vez que diferenciava ocupantes de áreas públicas (detentores) e de áreas privadas (possuidores). Na visão do órgão, seria reconhecido o exercício da posse apenas aos possuidores de área privada, já que a área pública não seria passível de concessão de título de posse. Além disso, a Anadep alegou que a MP afronta o princípio da vedação ao retrocesso que tem como conteúdo a proibição do legislador em reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral.

A Anadep critica também o instituto da Legitimação Fundiária prevista na Medida Provisória:

Ainda no âmbito da regularização fundiária urbana, foi criada uma nova forma de aquisição originária da propriedade – a legitimação fundiária (artigo 21). Não há maiores problemas quanto à criação de novas formas de perda da propriedade pela legislação infraconstitucional. Todavia, desejável que o instituto esteja associado a requisitos característicos do descumprimento da função social da propriedade, como ocorre nos casos da desapropriação judicial (artigo 1228, §§ 4º e 5º do Código Civil) e do abandono (artigo 1275 e seguintes do Código Civil).

Acerca da legitimação fundiária, a Anadep manifestou preocupação sobre esse ponto sob o fundamento de que o instituto deixaria de reconhecer um direito subjetivo do cidadão e passaria a ingressar no âmbito de conveniência e oportunidade da administração pública, já que a legitimação fundiária seria conferida por ato discricionário do poder público àquele que ocupar área pública ou privada. Por fim, a Anadep alegou que a grande dificuldade a ser enfrentada está na falta de previsão da legitimação fundiária no rol taxativo do artigo 167 da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973) para fins de registro no cartório de imóveis. A omissão legal poderia inviabilizar o ato do registrador, que usaria o discurso da falta de previsão para registro da Reurb.

O Ministério Público Federal também se manifestou sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória, segundo Zarelli (2017), cuja Nota Técnica nº 4 / PFDC/2017, fazia uma crítica ferrenha à Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), conforme ementa a seguir:

Tema: Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 759/2016.

- Ausência do requisito de urgência previsto no artigo 62 da Constituição da República.
- Inobservância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Constituição).
- Subversão da necessária compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (artigo 188 da Constituição).
- Proposta de regularização fundiária urbana desconectada de plano diretor e de licenciamento ambiental e urbanístico.
- Graves repercussões ambientais. Proibição de retrocesso (BRASIL, Ministério Público Federal, 2017, p. 2).

Apesar das manifestações das entidades da sociedade civil acerca da Medida Provisória, a redação final da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) sofreu algumas alterações, contudo, manteve diversos dispositivos. Neste contexto, diversas entidades criticaram a Lei de Regularização Fundiária de forma específica apontando vários aspectos que deixaram de ser analisados com a edição da lei, levando posteriormente a questionamentos judiciais que veremos adiante.

Inicialmente, a MP 759 já havia sido alvo de críticas por parte de diversos segmentos sociais, podendo-se destacar a “Carta ao Brasil. Medida Provisória nº 759/2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil”, assinada por diversas entidades<sup>2</sup>, onde constam os seguintes tópicos:

---

<sup>2</sup>Dentre as entidades que assinaram a Carta ao Brasil podemos destacar as seguintes: 1) 1º Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas; 2) AATR – Associação do Advogados dos Trabalhadores Rurais; 3) ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; 4) Acesso – Cidadania e Direitos e Humanos; 5) ACQUILERJ – Associação de Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro; 6) Actionaid Brasil; 7) AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; 8) AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente; 9) ALMUL – Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste; 10) Diadema Ambiente Arquitetura; 11) AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente; 12) Associação Civil Alternativa Terrazul; 13) Associação de Apoio ao Adolescente e à Família “Mundo Novo”; 14) Associação de Moradores e Trabalhadores da Vila Primeiro de Outubro e Adjacências – Guaianazes; 15) Associação dos Moradores de Jardim São Judas Tadeu; 16) Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste – SP; 17) Associação Mico-Leão-Dourado; 18) Associação Vida Brasil; 19) Associação Viva Quitaúna; 20) Bicuda Ecológica Bio-Bras; 21) Brasil Habitat – projeto e implantação para o desenvolvimento do ambiente habitacional e urbano; 22) CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão popular Caritas Brasil; 23) Casa da Mulher do Nordeste; CDES – Centro de Direitos Econômicos e Sociais; 24) Cearah Periferia; 25) CEAS - Centro de Estudos e Ação Social; 26) CEDECA – Sociedade Civil do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco; 27) CEMOS – Central Pró Moradia Suzanense; 28) CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; 29) CENOP – Centro de Educação e Promoção Popular Vila Nitro Operária; 30) Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; 31) Centro Popular de Direitos Humanos; 32) CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço; 33) CFESS – Conselho Federal de Serviço Social; 34) CMP – Central de Movimentos Populares; 35) CNCTC – Coordenação Nacional de Comunidades Tradicionais Caiçara; 36) CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas; 37) Coletivo A Cidade Que Queremos – Porto Alegre; 38) CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; 39) CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; 40) CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares; 41) CONTRAF/BRASIL – Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil; 42) Coordenação Estadual das Promotoras Legais Populares do Estado de São Paulo; 43) FAOC – Fórum Urbano da Amazônia Ocidental; 44) FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; 45) FCT – Fórum de Comunidades Tradicionais Indígenas, Quilombolas e Caiçaras de Angra, Paraty e Ubatuba; 46) FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; 47) FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; 48) FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; 49) FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; 50) FNeRU – Fórum Nordeste de Reforma Urbana; 51) FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana; 52) Fórum Municipal de Defesa dos Direitos Humanos de Campinas; 53) Fórum Sul de Reforma Urbana; 54) Frente de Luta por Moradia – Fortaleza/CE; 55) Frente de Luta por Moradia – SP; 56) Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião; 57) FURPA – Fundação Rio Parnaíba; 58) Gênese – Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessores à Gestão Socioambiental; 59) Greenpeace Brasil; 60) Grupo de Pesquisa Lugar Comum – FAUFBA; 61) Habitat para Humanidade; 62) IAB-BA – Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento da Bahia; 63) IBASE –

- Política Nacional de Regularização Fundiária: uma construção democrática;
- Riscos e retrocessos de direitos;
- Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração;
- Fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão;
- Privatização em massa do Patrimônio da União;
- Anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia;
- Ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária;
- A MP 759 e a aversão às lutas populares. Na cartilha da MP 759 “Quem luta, tá morto”;
- A financeirização da terra urbana e rural.

A “Carta ao Brasil” teve como objetivo convocar ao engajamento dos movimentos sociais e todas as entidades da sociedade civil que acreditavam na luta pela Reforma Urbana e Agrária, a fim de pressionar o Governo Federal exigindo que fosse retirada da pauta do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 759/2016 e que se promovesse um amplo debate sobre o direito à posse e à propriedade, pautado nos princípios constitucionais, nas garantias individuais e coletivas de trabalhadores rurais e urbanos, e no princípio da função social da propriedade, previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e em legislações complementares.

Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil que assinaram o documento apresentaram suas reivindicações acerca da Medida Provisória 759/2016, que mais tarde resultou na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017).

---

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; 64) IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; 65) LabCidade – Laboratório do Espaço Público e Direito à Cidade; 66) LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos; 67) LEHAB/UFC – Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará; 68) MCP – Movimento de Cultura Popular; 69) MLB – Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas; 70) MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; 71) MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; 72) MTD – Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores do Direitos; 73) MUDA-SP – Movimento Urbano de Agroecologia de São Paulo; 74) Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia; 75) PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; 76) Rede Observatório das Metrôpoles; 77) RENAP – Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares de São Paulo; 78) ULCM – União das Lutas de Cortiço e Moradia; 79) UNMP – União Nacional por Moradia Popular.

Segundo o documento, a MP 759 extinguiu os critérios que asseguram o interesse social, rompendo com regimes jurídicos de acesso a terra e de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Ainda de acordo com a Carta, a MP 759, alterou a concepção da regularização fundiária como um direito conquistado ao longo de anos de luta de movimentos e organizações sociais, tornando-se um pretexto para concentração de terras e para a anistia de condomínios irregulares de alto padrão, que inclusive podem estar situados em áreas de preservação.

Na visão das entidades que assinaram a carta, a MP 759 tornou-se uma ferramenta para incentivar a concentração de terras nas mãos das classes mais favorecidas.

Embora não seja o foco deste trabalho, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) também tratou da questão rural e do direito agrário. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que representa essa categoria se manifestou contrário a referida lei através da Carta de Fortaleza (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 2017) considerando a legislação um retrocesso para as políticas de reforma agrária e um obstáculo para a democratização da terra no Brasil, conforme os 10 itens transcritos abaixo:

1. Reafirmamos a necessidade de reformas estruturais e de uma Reforma Agrária Popular, que garanta a soberania alimentar, a soberania nacional contra a venda das terras para o capital estrangeiro e a defesa dos bens da natureza (a água, em especial o aquífero Guarani, a terra, os minérios, o petróleo e a biodiversidade). Somos contrários e combateremos a Medida Provisória 759 do retrocesso da Reforma Agrária, que privatiza as terras destinadas à reforma agrária, transformando-as em mercadoria, legaliza os grileiros de terras públicas e exclui as trabalhadoras e os trabalhadores acampados do processo de assentamentos;
2. Lutaremos contra a privatização das terras, disfarçada de titulação, e que pretende livrar-se dos assentados como mecanismo de exclusão das políticas de reforma agrária. Exigimos o registro dos lotes e dos assentamentos na forma de Concessão de Direito Real de Uso da Terra (CDRU) e o impedimento da venda de terras dos assentamentos;
3. Nos comprometemos a lutar com o conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras contra a reforma da previdência, a reforma trabalhista e outras medidas que retirem os direitos historicamente conquistados. Nos comprometemos com a construção da Frente Brasil Popular e de seu enraizamento nos municípios;
4. Somos solidários e solidárias a todas as formas de lutas e resistência contra o Golpe e apoiaremos todos os setores de nosso povo que tem se mobilizado em luta, desde os povos indígenas e quilombolas aos estudantes em escolas ocupadas, na defesa da educação pública. Assim, nos somaremos à jornada de

- lutas de 8 a 15 de março convocada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE);
5. Denunciamos a criminalização da luta social, com a utilização de entulhos jurídicos que perseguem e condenam a luta social, sem provas e a serviço dos interesses do capital, fruto da soberba, arrogância e autoritarismo de um Poder Judiciário carregado de privilégios, mas sem nenhum compromisso social. Exigimos a liberdade de todos os trabalhadores presos e perseguidos.
  6. Convocamos todas as mulheres, do campo e urbanas, para uma grande jornada de lutas no 8 de Março. As trabalhadoras são as mais atingidas pela reforma da previdência, aprofundando as desigualdades de gênero numa sociedade machista e patriarcal.
  7. Combateremos a venda de terras para o capital estrangeiro, o retrocesso da reforma agrária e o modelo do agronegócio através de uma jornada de lutas e ocupações no mês de abril. Propomos ainda a realização de uma grande Marcha Nacional à Brasília, no segundo semestre, para denunciar as medidas do governo golpista.
  8. Defendemos a convocação de eleições gerais para o Congresso e para a Presidência da República, para que seja devolvido ao povo o direito de escolher seus representantes.
  9. Nos somaremos a Frente Brasil Popular e outras organizações de trabalhadores e trabalhadoras para construir um Programa Emergencial que combata o desemprego, a desigualdade de renda e a perda de direitos. Convocamos os trabalhadores e trabalhadoras para que no próximo período possamos construir grandes mobilizações da classe em torno do direito a Terra, a Moradia e ao Trabalho.
  10. Afirmamos nosso compromisso de solidariedade com a luta de todos os povos do mundo, frente à ofensiva do capital, o autoritarismo dos governos, a prepotência do império estadunidense, as guerras insanas, na defesa dos direitos de todos os povos por justiça e igualdade (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 2017).

A “Carta de Fortaleza” foi a finalização de um ato político em defesa da reforma agrária, dos direitos sociais e da democracia que reuniu diversas organizações, representantes de um amplo espectro das forças progressistas do país. O referido ato político ocorreu entre os dias 25 a 27 de janeiro de 2017, com foco no debate da conjuntura política do Brasil na época e resultou na construção da “Carta de Fortaleza”, documento em que há um compromisso com a luta pela retomada da democracia.

O ponto mais importante do documento é o que se refere a regularização fundiária com base na Medida Provisória 759. Segundo o MST (2017), a regularização fundiária proposta na MP representa um retrocesso, privatizando as terras destinadas à reforma agrária, transformando-as em mercadoria, além de legalizar os grileiros de

terras públicas e excluir as trabalhadoras e os trabalhadores acampados do processo de assentamento.

Neste contexto, a lei facilita a apropriação do capital dos recursos econômicos da sociedade, eliminando os direitos históricos da classe trabalhadora que ocupa determinados assentamentos, para que estes locais “regularizados” estejam disponíveis para o mercado financeiro.

Segundo o MST (2017), de acordo com a lei “o governo terá autonomia para alienar propriedades da União sem obedecer ao princípio social da terra”. Na prática, a medida dá “carta branca” ao governo para vender terras públicas, inclusive aquelas onde já existem acampamentos ou assentados da reforma agrária, ou mesmo áreas ocupadas por famílias de baixa renda nas cidades.

Outra medida contida na legislação e que foi criticada pelo MST (2017) é a municipalização do processo de desconcentração fundiária, já que na visão do movimento, essa iniciativa torna inviável a reforma agrária, considerando-se que os próprios latifundiários ocupam os poderes em determinados municípios. Na visão do MST (2017), os editais para a composição de novos assentamentos também é um problema por ignorar as famílias que estão acampadas (em alguns casos há mais de dez anos), tratando a reforma agrária como uma mercantilização.

Outro importante movimento social que se insurgiu contra a Lei de Regularização Fundiária foi a Rede Nacional dos Advogados Populares (RENAP). O Encontro Nacional realizado em 2017 em Belo Horizonte teve como uma das pautas a preparação de uma petição de *amicus curiae* para organizações e movimentos que a demandavam, diante das ações de inconstitucionalidade referente à Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), declarando estar de acordo com as razões de seu ajuizamento.

O Instituto Pólis, por sua vez, também fez diversas críticas aos dispositivos da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017). Na opinião do jurista Nelson Saule Júnior (2017), presidente do instituto na época, a edição da Medida Provisória 759/16 modificou quatro regimes jurídicos instituídos nas últimas décadas, quais sejam: regularização fundiária rural (incluindo liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária), regularização fundiária urbana, regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e regime sobre os imóveis da União em especial sobre o regramento da alienação de imóveis da União, que somente poderia ser modificada em caso de

relevância e urgência, na qual é permitido ao Presidente da República adotar medidas provisórias com força de lei, o que não é caso, já que as legislações sobre questões fundiárias possuem instrumentos mais avançados.

Saule Júnior (2017), ainda segue relatando que:

É igualmente inadmissível que regimes jurídicos sobre regularização fundiária, reforma agrária e sobre imóveis da União, este último em especial constituído desde o século XIX com a Lei de Terras de 1850, possam ser modificadas por meio de medida provisória sob o pretexto de relevância e urgência. Essa afirmação nos leva a mais um aspecto da inconstitucionalidade da Medida Provisória como a espécie normativa adequada. Por versar sobre várias matérias já disciplinadas em legislações federais, não foram respeitados nenhum dos espaços institucionais de gestão democrática para promover o diálogo com a sociedade civil, instituições públicas, entes federativos (estados e municípios) que desempenham distintos papéis na aplicação, na execução, no monitoramento, na fiscalização, ou como destinatários dessas legislações (p. 2).

O Instituto Pólis (SAULE JÚNIOR, 2017) também destaca que faltou a manifestação do Conselho Nacional das Cidades sobre todas as modificações contidas na Medida Provisória 759, já que a regularização fundiária é uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, o que reforça a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017).

O Movimento Terra de Direitos também questionou a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) apontando que legislação facilita a concentração fundiária, a grilagem de terras e extingue os critérios que asseguravam a função social da propriedade. Em entrevista ao portal Terra de Direitos, Rosane Tierno (2017) afirma que as alterações trazidas pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) são complexas. Em sua visão, a possibilidade de regularizar imóveis em áreas públicas foi denunciada como uma criação jurídica para que imóveis de alto padrão em Brasília fossem legalizados, especialmente condomínios fechados construídos em áreas da União. Esse é um dos fatos discutidos na ADI nº 5.771.

Tierno (2017) explica o motivo de a lei ser duramente criticada pelos movimentos sociais:

A lei federal 13.465 é criticada por ter nascido como medida provisória, portanto sem debate público. Especialistas apontam que não houve boa técnica legislativa e que a nova regra é inconstitucional, pois legaliza a

grilagem, fere a autonomia dos municípios e ignora o arcabouço normativo anterior. Também há críticas na alteração terminológica feita pelo novo marco legal, que substituiu conceitos caros à política urbana sem novos conteúdos técnicos. Exemplo disso é a substituição do conceito de 'assentamentos irregulares' por 'núcleos urbanos', ou nova denominação de regularização fundiária de interesse social que passa a ser Reurb-S e a de interesse específico que passa a ser chamada de Reurb-E. A Lei 13.465 também já nasce velha: ao tratar dos aspectos do Licenciamento Ambiental, a legislação cita um artigo do antigo Código Florestal, que já foi revogado (TIERNO, 2017, p. 7).

Deste modo, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) com a justificativa de agilizar o procedimento de formalização das propriedades irregulares, aprovada no apagar das luzes de 2017, deixou de lado o instrumento mais importante que seria a implantação da infraestrutura básica para a população. Dessa forma, a falta de investimentos em serviços públicos capazes de garantir uma moradia digna torna a lei um mero instrumento de titulação de unidades.

Outro aspecto a ser destacado é que a lei de regularização fundiária é extremamente perigosa, pois permite que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule a população de baixa renda, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas, já que não há obrigatoriedade de realização das melhorias na infraestrutura de imediato, podendo ser realizada pelo gestor público em outro momento e sem qualquer fiscalização acerca do cumprimento dessa obrigação.

Além disso, a falta de participação popular no procedimento administrativo das Reurbs, especialmente da Reurb-S, se configura como um desrespeito ao princípio do Estado Democrático de Direito, da gestão democrática da cidade e do próprio direito à moradia digna, conforme estabelecido pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Cidade (2001).

Diante da ofensa a esses princípios constitucionais, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) foi objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que estão em tramitação no STF, conforme veremos nos tópicos a seguir.

### 3.4 Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra a Lei 13.465/2017

Neste tópico serão analisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5771, nº 5787 e nº 5883, ajuizadas perante o STF questionando a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) e seus dispositivos. Inicialmente será feita uma conceituação da Ação Direta de Inconstitucionalidade com suas respectivas previsões normativas e suas formas de tramitação perante o órgão competente.

As questões mais polêmicas discutidas nas ações diretas de inconstitucionalidade são a edição por meio de Medida Provisória, a falta de debate com a sociedade civil e de deliberação do Conselho Nacional das Cidades. Além disso, a lei trata de assuntos diversos e complexos, possibilitando a regularização de áreas rurais com fins urbanos, a regularização de condomínios e loteamentos fechados e a invasão de competência legislativa e material dos Municípios e Distrito Federal.

Inicialmente é possível afirmar que a maioria dos problemas da atual lei de regularização fundiária se justifica na falta de técnica legislativa, aliada ao momento político conturbado que o país enfrentava, onde o Congresso Nacional se tornou um verdadeiro cenário de guerra entre a oposição ao governo Dilma Roussef e o grupo da direita comandado pelo então vice-presidente Michel Temer, que viria a se tornar presidente após o impeachment da Presidente Dilma.

#### 3.4.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): conceito, particularidades e forma de tramitação

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) é a norma máxima do nosso país, sendo o conjunto de princípios fundamentais que regem toda a sociedade. Nesta senda, as leis que são criadas pela Câmara e Senado (órgãos legislativos) e os atos normativos editados pelo Presidente da República (chefe do Poder Executivo) não podem contrariar os preceitos da Carta Magna de 1988.

Quando alguma norma editada pelos órgãos legislativos e pelo executivo contraria a Constituição Federal, estes estarão sujeitos ao ajuizamento de uma Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que é a ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional. Ou seja, aquela lei ou ato normativo está em desacordo com a Constituição Federal.

A ADI está prevista no artigo 102, I, A, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e é proposta ao STF para que este decida se determinada lei ou ato normativo é constitucional ou inconstitucional, nos termos abaixo transcritos:

Artigo 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.

Podem ser objetos de ADI os seguintes atos normativos, federal ou estadual: Emendas constitucionais; Leis complementares, ordinárias ou delegadas; Medidas Provisórias; Decretos legislativos e Resoluções do Poder Legislativo; Decretos autônomos; Tratados internacionais; Regimentos Internos dos Tribunais e das Casas Legislativas; Constituições Estaduais; Resolução do TSE.

No entanto, essa ação não pode ser proposta por qualquer cidadão ou entidades da sociedade civil representativa. O rol de legitimados para propor a ADI está previsto no artigo 103 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo eles:

Quadro 4 – Legitimados da ADI

<b>Pessoas</b>	<b>Órgãos</b>	<b>Mesas</b>
Presidente da República	Conselho Federal da Ordem dos Advogados;	Mesa do Senado Federal;
Governador do Estado ou do Distrito Federal	Partido Político com representação no Congresso Nacional;	Mesa da Câmara dos Deputados;
Procurador-Geral da República	Confederação Sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.	Mesa da Assembleia Legislativa.

Fonte: Elaboração do autor

No entanto, os partidos políticos nem sempre puderam configurar como autores de ação de controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo, sendo apenas adicionados como legitimados em 1988 com a promulgação da Constituição cidadã. Segundo Barroso (2016) *apud* Sousa (2020),

Os partidos políticos são considerados legitimados especiais, pois precisam cumprir certos requisitos para que a sua ação direta seja aceita na Suprema Corte. Os Partidos Políticos, não possuem, ao contrário de outros legitimados do artigo 103 da CF/88, capacidade postulatória, sendo necessários estarem devidamente representados por um profissional da advocacia (p. 120).

Sousa (2020) complementa ainda que:

Não se exigem dos partidos políticos pertinência temática, como é exigido quando confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional são autores de ações diretas. Ou seja, qualquer lei ou ato normativo federal e estadual pode ser questionado no STF por um partido político (SOUSA, 2020, p. 120).

O rito processual para a ADI está previsto nos artigos 169 a 178 do Regimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020), no qual a petição inicial deve conter cópia da lei ou do ato normativo que está sendo questionado, devendo ser fundamentada, caso contrário pode ser impugnada de imediato pelo relator.

Em seguida, o relator deve pedir informações às autoridades de quem emanou a lei, tais como Presidente da República, Congresso Nacional, para estabelecer o contraditório. Considerando a relevância da matéria e a representatividade dos requerentes, o relator poderá ouvir outros órgãos ou entidades. Caso haja necessidade de esclarecimento da matéria, podem ser designados peritos para emitir pareceres sobre a questão ou chamadas pessoas com experiência e autoridade no assunto para opinar, nos termos do artigo 170 do Regimento do STF.

As decisões definitivas do julgamento de mérito da ADI pelo STF possuem alguns efeitos, conforme previsão legal constante no artigo 102, III, §2º, da Constituição Federal:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração

pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

Os efeitos das decisões definitivas do julgamento do mérito da ADI podem ser “ExTunc”, “Erga Omnes” e “Vinculante”. As decisões das ADIs possuem efeito “extunc”, já que tem efeitos retroativos, sendo a lei declarada inconstitucional e considerada inválida desde a sua criação, nos casos de procedência do julgamento. Contudo, o STF pode aprovar, por meio do voto de 2/3 dos seus ministros, a chamada modulação temporária de efeitos, de modo a permitir que a decisão apenas seja aplicada a partir de determinado momento.

A declaração de inconstitucionalidade possui efeito “Erga Omnes” porque é eficaz perante todos, até mesmo para àqueles que não foram partes do processo. Por fim, a decisão também possui efeito vinculante, uma vez que ela vincula todos os demais órgãos do Poder Judiciário, além de toda a Administração Pública. Contudo, ela não vincula o Poder Legislativo e nem o próprio STF.

Nada impede que a própria Suprema Corte decida em outra ação de forma diversa. E a decisão de uma ADI não impede que o Poder Legislativo crie normas contrárias à decisão proferida no julgamento daquela ação.

Desta forma, feitos os esclarecimentos sobre a ADI e sua forma de tramitação perante o órgão competente, passaremos a analisar as três ADI propostas contra a Lei de Regularização Fundiária em vigor (Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017)).

### *3.4.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771/2017*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.771 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal em setembro de 2017, pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. O Procurador apontou uma inconstitucionalidade formal na lei, eis que foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

A ADI nº 5771, questiona a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) em sua integralidade, apontando principalmente, que a legislação fere diversos direitos, bem como se encontra eivada por diversos vícios de inconstitucionalidade formal e material. Na ADI nº 5.771, o Procurador alega os seguintes fatores:

- a) que a referida conversão não respeitou alguns requisitos básicos constitucionais como, por exemplo, a urgência exigida para edição de uma medida provisória sobre o assunto em comento (artigo 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)). Afirma, inclusive, que o problema de que tratou a medida provisória não era motivo suficiente para que fosse tomada uma medida urgentíssima, ou seja, não estaria presente o *periculum in mora* (perigo da demora) exigido para tomar tais medidas;
- b) o sancionamento da referida lei gera inúmeras alterações em outras legislações específicas relacionadas à regularização fundiária, as quais foram resultado de um longo processo histórico de análise do solo urbano brasileiro, indo de encontro ao regramento anterior e promovendo um retrocesso legislativo, com o favorecimento da “grilagem de terras”;
- c) a lei gerará a privatização em massa de vários bens públicos, como no caso da legitimação fundiária, que incentivará a ocupação irregular de terras (“grilagem”), resultando em um dos maiores processos de perda do patrimônio público da história brasileira, situação irreversível futuramente;
- d) a “lei afronta diversos princípios constitucionais, como o direito à moradia, a função social da propriedade, a proteção do meio ambiente e as políticas de desenvolvimento urbano, agrário e de redução da pobreza”, assim como “amplia indevidamente as hipóteses de regularização fundiária, sem levar em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos”.

A ação ajuizada pela Procuradoria da República teve como objeto impugnar a totalidade da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) por ofensa a 12 princípios e regras constitucionais, conforme descrito a seguir: Direito a Moradia (artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988)); O direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (artigo 5º, *caput* e inciso XXIII); A proteção do ambiente (artigo 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º); A política de desenvolvimento urbano (artigo 182, *caput* e §§ 1º e 2º); Dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (artigo 188, *caput*); Os objetivos fundamentais da República (artigo 3º, I a III); A proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade; A competência constitucionalmente reservada a lei complementar (artigo 62, § 1º, III); Competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (artigo 62, I, *b*); A previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (artigo 184, *caput*); A exigência de participação popular no planejamento municipal

(artigo 29, XII); As regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (artigos 183 e 191).

De acordo com a ADI, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) modificou diversas leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional e com mais de 10 anos de vigência, que envolveram larga participação popular, tais como:

Quadro 5 – Leis Ordinárias modificadas pela Lei 13.465/2017

I)	Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
II)	Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos na administração pública;
III)	Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da união, na Amazônia Legal;
IV)	Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o programa de apoio à conservação ambiental e o programa de fomento às atividades produtivas rurais;
V)	Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos à assentados da reforma agrária;
VI)	Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;
VII)	Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da união;
VIII)	Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida;
IX)	Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa;
X)	Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da união e seu uso para constituição de fundos e
XI)	Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a União.

Fonte: ADI nº 5771

Dentre as diversas inconstitucionalidades apontadas, a ADI aponta a violação do direito social à moradia, que, em virtude de não ser definido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), as normas internacionais tomam esse encargo

regulamentador. Todavia, a edição da legislação não observou as supramencionadas normas internacionais, representando um retrocesso legislativo.

Definidas essas premissas, pelo fato de a Constituição não conter definição do direito à moradia nem das formas pelas quais o poder público deverá concretizá-lo (nem seria apropriado que contivesse, dadas as características normativas das constituições), as normas internacionais assumem especial relevo como elemento densificador e servem como vetor interpretativo para o Poder Judiciário proceder ao controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo que possam significar violações ou retrocessos (ADI 5.771, PGR, 2017).

Com relação ao direito à moradia, o questionamento é justamente sobre o poder-dever do Estado de garantir moradia adequada, que não se trata apenas de ter um teto para morar. O Direito à Moradia é um direito essencial, que encontra previsão na Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas também nas normas e princípios gerais, princípios fundamentais e objetivos da República.

A Procuradoria Geral da República (PGR), por meio da Procuradora Raquel Dodge, se manifestou novamente nos autos após a provocação do Ministro Relator e concluiu seu parecer da seguinte forma:

A Lei 13.465/2017, ao promover profunda e complexa reestruturação dos regimes de regularização fundiária rural e urbana, com foco na distribuição de títulos de propriedade, reforça a desigualdade social e consolida danos ambientais decorrentes de desmatamentos e ocupações ilegais de terras públicas e privadas. O novo regime legal contribui para a concentração de terras e, portanto, caminha no sentido oposto aos objetivos fundamentais da República, relacionados à construção de sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, não se coaduna com o valor da justiça social, o direito à propriedade atrelado à sua função socioambiental, o direito social à moradia e à democratização do acesso a terra. Conclui-se, assim, que a retirada do Estado da questão fundiária, por meio da privatização de áreas rurais e urbanas, dissociada das medidas necessárias ao cumprimento da função social da propriedade, do direito à cidade e do direito à moradia, além de não solucionar os problemas relacionados ao tema, poderá reforçar as dificuldades já existentes, bem como contribuir para o surgimento de outras. Pelo exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, ratificando-se os termos da petição inicial. Brasília, 13 de setembro de 2019. Raquel Elias Ferreira Dodge Procuradora-Geral da República. (ADI 5.771, PGR, 2017).

A referida ação ainda não obteve seu julgamento de mérito, estando o processo concluso para o Relator desde 10/09/2020. Sendo objeto apenas de

decisões interlocutórias e teve seu rito seguido nos termos do Regimento Interno do STF, conforme o Quadro 6:

Quadro 6 – Andamento Processual ADI 5771

Origem:	<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Entrada no STF:	<b>31/ago/17</b>
Relator:	<b>MINISTRO LUIZ FUX</b>	Distribuído:	<b>01/set/17</b>
Partes:	Requerente: <b>PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (CF 103, OVI)</b>		
	Requerido : <b>PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL</b>		
Estágio atual:	<b>Conclusos ao Relator</b>	Data do último andamento:	<b>10/09/2020</b>

Fonte: STF, 2023.

A ADI nº 5.771 é a mais incisiva em seu pedido, já que pede a declaração de inconstitucionalidade da totalidade da norma devido às inconstitucionalidades formais alegadas, quais sejam, ausência de urgência para a edição da MP 759/2016, sob a alegação de que a medida provisória invadiu outras esferas jurídicas ao regular matéria reservada para lei complementar e matéria de direito processual civil.

### 3.4.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.787/2017

O Partido dos Trabalhadores (PT) também se insurgiu contra a Medida Provisória 759/2016 e ajuizou em outubro de 2017 no STF a ADI nº 5.787, na qual critica diversos dispositivos da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017).

O Partido dos Trabalhadores (PT), conforme alterações no seu estatuto aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais, registradas na ata da reunião do 6º Congresso Nacional do PT de 1,2 e 3 de junho de 2017, se define no artigo 1º como uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais,

institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático.

Segundo informações do site do PT, o referido partido foi oficializado como partido político em 10 de fevereiro de 1980 pelo Tribunal Superior Eleitoral e surgiu como agente promotor de mudanças na vida dos trabalhadores da cidade e do campo, militantes de esquerda, intelectuais e artistas.

Os argumentos da ADI nº 5.787 são semelhantes a ADI anterior (nº 5.771), ao “questionar a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal, devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância para a regulamentação da matéria por meio de conversão de medida provisória” (ADI 5787, 2017).

Da mesma forma, também acusa que o modelo de regularização proposto pela lei de um retrocesso social, por prejudicar a população de baixa renda, “que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela legislação, que desconsidera princípios constitucionais e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiário” (ADI 5787, 2017).

Em sua exposição de motivos, o PT teve como objeto a impugnação total da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) por ofensa a diversos princípios e regras constitucionais, conforme descritos no Quadro 7:

Quadro 7 – Princípios constitucionais questionados pela ADI nº 5.787

1.	Os vícios relacionados à ausência dos requisitos de relevância e urgência, bem como à regulamentação de matéria vedada pela Constituição, na via da medida provisória, não são afastados pela sua conversão em lei;
2.	Medida Provisória que se propõe a reestruturar a legislação sobre regularização fundiária urbana e rural não atende ao requisito de urgência, previsto no artigo 62–caput da Constituição Federal (BRASIL, 1988);
3.	Inconstitucionalidade formal do artigo 109, na parte em que revoga os artigos 14 e 15 da LC 16/1993. A regulamentação do procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação rural para fins de reforma agrária é matéria reservada à lei complementar (Constituição, artigo 184–§3.º) e não pode ser objeto de medida provisória (Constituição, artigo 62– §1.º–III);

4.	Normas que concedem desconto na venda de imóveis públicos e no valor do preço público pelo uso privativo de área da União devem ser precedidas de estudo de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 113 do ADCT. Inconstitucionalidade dos artigos 12-§1.º e 38-parágrafo único da Lei nº 11.952/2008, artigo 18-§5.º da Lei nº 8.629/1993 e do artigo 18-A da Lei nº 9.636/1998, com redação da Lei nº 13.465/2017;
5.	A Lei nº 13.465/2017 extrapolou a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico (Constituição, artigo 24-I) e avançou sobre a competência dos Municípios (Constituição, artigos 30-I e VIII e 182-§2º), ignorando a posição de protagonismo desses entes acerca das matérias urbanísticas;
6.	A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural;
7.	A regularização fundiária urbana, como instrumento de política urbana, deve orientar-se não só pela formalização da propriedade, mas também pela garantia do exercício do direito à cidade e à moradia, que abrange habitação, trabalho, lazer, mobilidade, educação, saúde e desenvolvimento sustentável;
8.	Afronta as normas constitucionais de proteção do meio ambiente previsão legal que obriga a prévia realização de estudos técnicos ambientais apenas quando a região a ser objeto de regularização estiver situada em unidade de conservação de uso sustentável, área de preservação permanente ou de proteção de mananciais;
9.	Não respeita o regime constitucional de proteção da propriedade e de destinação de imóveis públicos a criação de novo instituto denominado legitimação fundiária, como forma de aquisição originária do direito real de propriedade pública ou privada ocupada em área objeto de regularização fundiária;
10.	O instituto da legitimação fundiária não se coaduna com a vedação de usucapião de imóveis públicos (Constituição, artigo 183-§3.º), o regime de usucapião de imóveis privados (Constituição, artigo 183-caput) e a exigência de prévia e justa indenização para desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Constituição, artigo 5.º-XXIV);
11.	Ofende o princípio da isonomia a instituição de requisitos mais rigorosos para população de baixa renda usufruir de política pública de regularização fundiária urbana em relação aos exigidos da população com melhores condições financeiras;
12.	A previsão de que a implantação da infraestrutura essencial ocorra apenas após a conclusão da regularização fundiária urbana mitiga a função social da propriedade e da cidade e precariza o direito à moradia;

13.	Não respeita a ordem constitucional a ampliação da extensão das áreas que podem ser objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal, permitindo alienação de terrenos com até 2.500 hectares (Lei 11.952/2009, artigo 6.º);
14.	É inconstitucional a mitigação das condições resolutivas de título de domínio e de termo de concessão de direito real de uso relativos a imóveis que são objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal (Lei 11.952/2009, artigo 15);
15.	O artigo 5.º–§7.º da Lei 8.629/1993 determina o pagamento em dinheiro na aquisição de imóvel para implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, o que pode acarretar burla a previsão constitucional de pagamento mediante títulos da dívida agrária;
16.	O artigo 5.º–§8.º da Lei 8.629/1993 permite a indenização mediante pagamento por precatório no caso de fixação do valor da terra nua em valor superior ao oferecido pelo expropriante, na desapropriação para fins de reforma agrária, o que confronta a previsão do artigo 184 da Constituição Federal;
17.	A nova redação do artigo 17–§§6.º e 7.º da Lei nº 8.629/1993 promove a precarização dos assentamentos, uma vez que admite a consolidação de projeto de assentamento pelo mero decurso do prazo de 15 anos, desonerando o Poder Público do implemento de condições básicas necessárias à concretização da reforma agrária, da política agrícola e da função social da propriedade rural;
18.	É inconstitucional o artigo 106 da Lei 13.465/2017, que estende à Ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras o regime legal instituído;
19.	Afronta o princípio da publicidade a revogação do artigo 7.º da Lei 13.240/2015, que estabelecia a obrigatoriedade de a Secretaria do Patrimônio da União divulgar relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União.

Fonte: ADI 5787, PT, 2017).

Na sua petição inicial, o requerente (Partido dos Trabalhadores), alega que a lei impugnada estaria “mais relacionada à colocação de novas terras no mercado fundiário formal do que à promoção da cidadania. Aponta inconstitucionalidade formal, por afronta aos artigos 62-caput-§1º e 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Acerca da inconstitucionalidade material, indica desrespeito às normas constitucionais sobre: (a) direito à moradia, à cidade, à função social da propriedade, política agrícola e reforma

agrária (artigos 1º-I, 5º-XXIII, 6º, 23-IX, 48-VIII, artigo 59, 170-II-III-IV, 182- §2º, 183, 184, 186, 187, 188 e 191 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)); (b) proteção ao meio ambiente e conservação do patrimônio público (artigo. 225 e 23-I-VI-VII, Constituição Federal (BRASIL, 1988)) e; (c) princípio da publicidade (artigo 37-caput e 5º-XXXIII, Constituição Federal (BRASIL, 1988)).

Para Sousa (2020), a petição inicial do PT é menos principiológica e mais pragmática já que não explica quais os princípios constitucionais foram violados com a edição da lei de regularização fundiária e se apega as questões praticadas trazidas pela legislação.

Sousa (2020) explica que:

Há um erro da boa técnica redacional, pois essa petição não especifica nos pedidos todos os artigos da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), em que se é pedida a declaração de inconstitucionalidade. É necessário a leitura do corpo do texto, na parte em que se fala do direito, para que possamos descobrir quais dispositivos da NLRF estão sendo atacados por essa ADIN (p. 120).

Neste sentido, concordamos com Sousa (2020) de que a petição inicial precisa especificar todos os pedidos de forma incisiva, não cabendo pedido genérico, obrigando o julgador a se remeter a outra parte da petição, o que neste caso pode ocasionar erro de julgamento por não conter os pedidos expressos no seu devido tópico, quais sejam, os artigos da lei que estão sendo impugnados.

A PGR se manifestou novamente nos autos dessa ADI após a provocação do Ministro Relator, apresentando o mesmo parecer da ação anterior, opinando pela procedência do pedido, sem fazer qualquer ressalva.

A referida ação também não obteve seu julgamento de mérito, estando o processo concluso para o Relator desde 10/09/2020, sendo objeto apenas de decisões interlocutórias. E teve seu rito seguido nos termos do Regimento Interno do STF, conforme o Quadro 8:

Quadro 8 – Andamento Processual ADI 5787

Origem:	<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Entrada no STF:	<b>29/set/17</b>
Relator:	<b>MINISTRO LUIZ FUX</b>	Distribuído:	<b>29/set/17</b>

Partes:	Requerente: <b>PARTIDO DOS TRABALHADORES (CF 103, 0VI)</b>		
	Requerido : <b>PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL</b>		
Estágio atual:	<b>Conclusos</b>	<b>ao</b>	Data do último andamento: <b>10/09/2020</b>
	<b>Relator</b>		

Fonte: STF, 2023

A ADI nº 5.787/2017 é a mais genérica em seu pedido, já que pede a declaração de inconstitucionalidade de forma parcial da norma devido às inconstitucionalidades formais e materiais alegadas. O PT solicita que sejam declarados inconstitucionais todos os dispositivos que preveem a aplicação da legitimação fundiária como forma de regularização fundiária e questionam o marco temporal da lei que admite a mera ocupação em 22 de dezembro de 2016.

#### 3.4.4. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.883/2018

A terceira ADI contra a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) foi redigida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 2018 e protocolada no STF contra a norma, resultado da conversão da Medida Provisória 759/2016, sendo distribuída por prevenção ao ministro Luiz Fux (relator da ADI nº 5.771).

O IAB é uma entidade de classe de âmbito nacional legitimada a ajuizar ADI, nos termos do artigo 103, XI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A instituição foi fundada em 26 de janeiro de 1921 visando fomentar a discussão da arquitetura e urbanismo, além de divulgar a profissão do arquiteto para toda a sociedade brasileira.

Como instituição que está ligada intimamente às cidades e ao urbanismo, o questionamento dos arquitetos sobre a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) diz respeito ao trecho que aborda a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), disciplinada no Título II (artigos 9º ao 83) e em alguns dispositivos do Título III.

O IAB sustenta que os dispositivos violam o modelo constitucional de política urbana que atribui aos municípios a competência para legislar, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I da Constituição Federal (BRASIL, 1988)), sobre o adequado ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988)), além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor (artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)).

No Título II da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) (Da Regularização Fundiária Urbana), merece destaque, por notável potencial danoso à Constituição, os seguintes institutos: a Legitimação Fundiária e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

A legitimação fundiária, tratada na Seção III do Título II – artigos 23 e 24 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), e prevista também em outros dispositivos viola sozinha e diretamente a proteção constitucional da propriedade prevista nos seguintes artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988): artigo 5º, XXII (direito de propriedade); artigo 5º, XXIII (função social da propriedade); artigo 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); artigo 5º, LIV (devido processo legal); artigo 23, I (competência comum de conservação do patrimônio público); artigo 170, II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); artigo 182, §4º, III (desapropriação sanção mediante indenização) e; artigo 183, §3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião).

Já o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (constante do artigo 76 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017)) viola patentemente as disposições da Constituição Federal (BRASIL, 1988) de competências relativas aos serviços notariais e de registro: artigo 96, II, alíneas 'b' e 'd' (iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais); artigo 236, caput (atribuição da função executiva dos serviços notariais e de registro aos delegatários do Poder Público); artigo 236, §1º (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Poder Judiciário) e; artigo 103-B, §4º, III (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Conselho Nacional de Justiça).

A petição inicial aponta inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Judiciário para dispor sobre serventias judiciais e extrajudiciais, nos termos do artigo 96-II-b e d, da Constituição Federal (BRASIL,

1988). Alega também inconstitucionalidade material, por afronta ao artigo 236 da Constituição, que define o sistema de delegação dos serviços notariais e de registro.

Em sua exposição de motivos, a petição inicial traz aspectos semelhantes a ADI nº 5.787, se diferenciando apenas por trazer questões referentes ao registro de imóveis e as serventias extrajudiciais, conforme descrito no Parecer 192/2017 da PGR:

8. Usurpa a reserva de iniciativa do Judiciário para dispor sobre organização das serventias (Constituição, artigo 96-II-d) a criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, a ser implementado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, e a vinculação dos serviços de registros públicos a essa nova configuração.

9. Não é compatível com o modelo constitucional de delegação dos serviços notariais e de registro (Constituição, artigo 236) criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico, pessoa jurídica de direito privado, para fins de implementação do novo sistema.

10. A criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do sistema de registro eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário (Constituição, arts. 236-§1º e 103-B-§4º, II e III). (PGR, 2018, p. 2).

O IAB também critica o instituto da legitimação fundiária, já que existe apenas uma previsão de marco temporal, sem a exigência de um tempo mínimo de ocupação e vinculação do uso do imóvel para fins de moradia, violando o princípio constitucional da função social da propriedade, além de não estabelecer nenhum tipo de indenização ao proprietário particular, fragilizando o direito de propriedade.

Em 2018, a PGR se manifestou nos autos dessa ADI, após a provocação do Ministro Relator, apresentando o mesmo parecer da ação anterior, acrescentando em sua manifestação os aspectos pertinentes ao registro de imóveis, opinando pela procedência do pedido da seguinte forma:

Dessa forma, a criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do sistema de registro eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário. Registre-se, ademais, que o Presidente da República vetou dois parágrafos do artigo 76 (artigo 76-§§ 3º e 6º), que versavam sobre a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, por entender que apresentariam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário. Ocorre que as normas não vetadas do artigo 76 padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade.

V Pelo exposto, opina a Procuradora-Geral da República pela procedência do pedido.

A referida ação também não obteve seu julgamento de mérito, estando o processo concluso para o Relator desde 16/11/2021, sendo objeto apenas de decisões interlocutórias e teve seu rito seguido nos termos do Regimento Interno do STF, conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Andamento Processual ADI 5883

Origem:	<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Entrada no STF:	<b>23/jan/18</b>
Relator:	<b>MINISTRO DIAS TOFFOLI</b>	Distribuído:	<b>23/jan/18</b>
Partes:	Requerente: <b>DIRETORIA NACIONAL DO INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL (CF 103, 0VI)</b>		
	Requerido : <b>PRESIDENTE DA REPÚBLICA.</b>		
Estágio atual:	<b>Conclusos ao Relator</b>	Data do último andamento:	<b>16/11/2021</b>

Fonte: STF, 2023

O texto apresentado da ADI nº 5.883/2018 é o mais completo dentre todos os já apresentados, pois traz em seu bojo todos os pedidos de forma detalhada, com domínio da técnica jurídica em suas argumentações. O IAB pede a declaração de inconstitucionalidade devido às inconstitucionalidades formais e materiais alegadas, requerendo que sejam declarados inconstitucionais todos os dispositivos que tratam da regularização fundiária urbana – Reurb da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) –, que é o título II – artigos 9º ao 82 e também os artigos 83 e 84, 87 a 90 e 98.

As ADIs nº 5.771/2017, nº 5.787/2017 e nº 5.883/2018 apresentadas ao STF pelos agentes acima mencionados questionam a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), e ainda estão em tramitação perante o STF, sem previsão de julgamento final para as referidas petições.

Em suma, podemos resumir as principais inconstitucionalidades apontadas pela referida lei e constantes nas ADIs da seguinte forma:

1. Incentivo a grilagem de terras, já que não há necessidade de comprovar um tempo mínimo de ocupação, falta de imposição da finalidade social ou produtiva da terra e inexigibilidade de limite de metragem do imóvel ocupado, limitando-se apenas ao marco temporal (22 de dezembro de 2016);
2. Violação a Constituição Federal (BRASIL, 1988), nas seguintes premissas: 2.1) Desapropriação com a observância do devido processo legal e o pagamento de indenização justa e em dinheiro; 2.2) Inobservância dos requisitos de usucapião e; 2.3) Burla a vedação constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião;
3. Diferenciação incabível entre Reurb-S e Reurb-E – os requisitos são estabelecidos apenas para a população de baixa renda, em tratamento desigual em favor da classe média e alta.

No entanto, as diferentes ações têm em comum o objetivo de revogar a legislação de regularização fundiária por entender que a lei foi elaborada com foco apenas na titulação – com indícios da falta de participação popular, de movimentos sociais ou de intelectuais ligados a essa questão –, e pela urgência para a realização dessa mudança de legislação.

As ADIs supracitadas não tiveram julgamento até a presente data e não há qualquer interesse em movimentar essas ações por parte do Poder Judiciário, estando a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) em vigor e sendo aplicada nos casos de regularização fundiária. O Brasil perdeu uma grande oportunidade de promover a regularização fundiária em sua plenitude a partir do momento em que delegou a implantação da infraestrutura urbanística para segundo plano.

A regularização fundiária deveria ser uma das formas de expressão do direito à moradia e este integra ao feixe de direitos no contexto do direito fundamental à cidade, juntamente com a gestão democrática, a política urbana e o meio ambiente, o que ficou em segundo plano com as previsões da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017).

A grande controvérsia jurídica exposta nas ADIs é relativa ao marco temporal para aplicação dessa lei. Dito de modo mais concreto, o que se indaga é até que data

os beneficiários da lei precisam demonstrar que estavam ocupando a área objeto da regularização para naquela serem enquadrados e fazerem jus aos respectivos benefícios. Sendo que nem sempre é possível essa comprovação já que a maioria não possui qualquer documentação comprobatória de posse e/ou propriedade. A controvérsia, de ampla repercussão, portanto abrange a circunstância de que, diferentemente dos diplomas legais anteriores que trataram do assunto, a lei ora em comento não estabeleceu uma data a partir da qual se constitui o direito à regularização das áreas daqueles que demonstrarem que as vinham ocupando.

O quadro jurídico-normativo proposto pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) privilegia claramente a titulação da propriedade individual da terra, colocando em segundo plano a regularização urbanística dos assentamentos populares, inclusive no que tange aos seus mecanismos de financiamento, reproduzindo a lógica pretérita advinda da Lei de Terras, privatizando o que é público com a exclusão de grande parte da população do sistema formal de propriedade.

Na medida em que elevou o preço da terra, exigindo também o pagamento à vista e em dinheiro no ato da compra, a Lei nº 601 (BRASIL, 1850) contribuiu para manter a concentração fundiária que marca a realidade brasileira até hoje. Ou seja, a terra está concentrada nas mãos dos que detém poder aquisitivo para a compra.

A simples regularização jurídica é importante na medida em que traz segurança emocional, econômica e tranquilidade aos moradores, mas o acesso à segurança física contra riscos de enchentes e desmoronamentos, ao endereço postal, à coleta de lixo, à água encanada, à coleta de esgotos, à iluminação pública, entre outros serviços, é indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana. Os assentamentos a serem regularizados impactam em áreas ambientalmente frágeis o que não pode ser ignorado na regularização. Para tanto, prevê-se que a regularização jurídica deve ser acompanhada de projetos urbanísticos e investimento público, pois essa população foi historicamente excluída dessas ações.

Fica evidente da análise de toda a novel normatização ora em comento, que a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) teve como efetiva diretriz principal a urgente titulação dos ocupantes nos núcleos urbanos perante o registro de imóveis, independente de efetivas melhorias ambientais ou urbanísticas. Isto é, não levou em conta a

necessidade de garantir a efetivação do direito à moradia para as camadas mais pobres da população, não atendendo aos tratados internacionais sobre o direito à moradia dos quais o Brasil é signatário, já que para esses tratados que vimos no Capítulo 1, a moradia adequada de acordo com a ONU engloba a habitação e a infraestrutura completa do local.

Tal diretriz colide com os princípios constitucionais, tais como: o supra princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III); direitos sociais como a saúde e moradia digna (artigo 6º), ao se descurar dos requisitos do saneamento básico (em especial resíduos sólidos); princípio da função social da propriedade urbana (artigo 5º, XXXII c/c artigo 182, § 2º); desconsiderando a defesa do meio ambiente na atividade econômica (artigo 170, V), bem como e principalmente o princípio do desenvolvimento econômico sustentável (artigo 225). Por fim, reiteramos que não é razoável efetuar-se uma regularização puramente dominial (registrária), “de papel”, sem levar em consideração aspectos urbanísticos e ambientais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acelerado processo de urbanização dos grandes centros urbanos brasileiros e a explosão demográfica em curto espaço de tempo, aliado à falta de aporte de recursos públicos para a implementação de programas habitacionais de qualidade voltados para as classes menos favorecidas, voltados para a produção habitacional e urbanização/regularização dos assentamentos populares, resultou em diversos problemas estruturais. Tem-se desse modo a ocupação de terrenos vazios na zona urbana, especialmente pela camada mais pobre da população, através de processos informais de ocupação do solo, em decorrência da falta de ações públicas para a concessão de moradias para essa camada da população.

O mercado informal de terras existe na maior parte das cidades brasileiras e o crescimento destas áreas é o resultado de processos individualizados e autônomos de produção de habitações decorrente da lógica da necessidade, sendo um dos principais mecanismos sociais de acesso à terra urbana de uma parte considerável da população pobre das cidades, já que essas pessoas tem a necessidade de morar/habitar em algum lugar.

A Lei de Terras (Lei 601 de 1850) é um marco importante na história do acesso à moradia no Brasil ao estabelecer critérios para aquisição de propriedade, dificultando o acesso à terra por imigrantes e ex-cativos. De acordo com a referida lei, só quem pudesse pagar era reconhecido juridicamente como proprietário. Desse modo, a propriedade, além do valor moral como ocorria anteriormente, passou a estar associada ao valor econômico e social. Como haviam pessoas que não possuíam poder aquisitivo suficiente para adquirir nem ao menos uma pequena porção de terra, deu-se início à busca por outras opções de moradia, resultando no processo histórico de aumento das moradias informais o que se agravou com o processo de urbanização, particularmente nos grandes centros urbanos.

A habitação se tornou, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado, pois o desenvolvimento das cidades brasileiras não comportou, espontaneamente, a inclusão de todos ao acesso à moradia. Contudo, apenas com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, o direito à moradia ficou expresso como direito social.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça o direito social à moradia como um direito humano e fundamental, estabelecido expressamente no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) através da Emenda Constitucional nº 26/2000, a consagração desse direito configurou-se um verdadeiro divisor de águas sob o ponto de vista jurídico-urbanístico, já que, após esse marco diversas leis foram editadas com o intuito de combater os problemas urbanos, especialmente os relacionados à carência de moradia.

No Brasil ainda há um grande passivo de ocupações irregulares nas cidades que deve ser resgatado para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômica e espacial. O caminho é a regularização fundiária com o reconhecimento do direito à moradia para a população de baixa renda. Contudo, ao mesmo tempo, deverá ser promovida a integração das áreas ocupadas informalmente ao espaço legal, o que permitirá o desenvolvimento econômico da população.

Morar irregularmente para as populações de baixa renda é a negação, não apenas do mercado formal de moradia para esses indivíduos, mas também a recusa da própria dignidade da pessoa humana. Por não exercer o direito à moradia, aquele que mora irregularmente está fadado à escassez de outros direitos tais como, educação, saúde, lazer e não raras vezes trabalho.

A análise crítica do novo marco regulatório, realizada mediante as postulações das entidades da sociedade civil e movimentos sociais, bem como através das ações de inconstitucionalidade indica que a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) trouxe uma política de registro do direito de propriedade em massa em caráter substitutivo a uma política de regularização fundiária constitucional, prevista pela Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009). Destaca-se a previsão do novo instrumento da legitimação fundiária, que viabiliza a privatização indiscriminada das terras públicas nas mãos de grandes proprietários empreendedores, que concentram o poder econômico.

O principal ponto de controvérsia da Regularização Fundiária prevista na atual legislação é a permissão da titulação individual, sem a obrigatoriedade por parte do poder público de implantar a melhoria da infraestrutura do local. Para Gonçalves (2020), as margens de indeterminação previstas na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), faz com que caiba a cada gestão municipal determinar quais serão os critérios para a

regularização fundiária, o que dificulta a continuidade de programas resultando, frequentemente, na interrupção de processos.

A regularização fundiária deveria levar em conta aspectos ambientais e sociais que dizem respeito à população e, portanto, pode trazer inúmeros benefícios aos moradores, dentre eles a segurança, pois garante ao morador o título de sua propriedade, além de facilitar o acesso a financiamentos habitacionais para realizar melhorias em sua moradia. Também permite o acesso aos serviços básicos de saneamento, distribuição de água e energia elétrica. E permite a inclusão dos lotes nos cadastros municipais proporcionando o endereçamento oficial à essas moradias.

Mediante a proteção da posse a regularização fundiária, conforme constante na lei possui um caráter meramente curativo da informalidade e é incapaz de, por si só, assegurar que a moradia seja realmente adequada e as ocupações sejam dotadas de infraestrutura urbana digna. A regularização da posse é apenas o primeiro passo para o exercício do direito à moradia e deve estar conjugada com medidas urbanísticas e sociais.

Na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) optou-se apenas por garantir direitos individuais e o reconhecimento dos títulos de propriedade em detrimento do direito social à moradia, que é mais amplo e exige maiores investimentos por parte do poder público, como saneamento básico, acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, dentre outros aspectos que garantem um mínimo de vida digna ao ser humano.

A lei de regularização fundiária de 2017 desconsidera a ordem de interesse social em seu discurso, mascarada por um suposto processo de desburocratização, e aponta a regularização fundiária como o caminho para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, sem criar um mecanismo significativo de regularização. De fato, foram criados artifícios para favorecer o interesse específico, abrindo brechas na lei para que esse tipo de regularização possa se efetivar. A regularização fundiária é utilizada pelos agentes políticos na busca de novos ativos financeiros, sem a devida observação das previsões contidas na legislação de melhoria da infraestrutura habitacional do local regularizado.

Quanto ao instrumento da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), estabelecido no Estatuto da Cidade (2001) e regulamentado nos respectivos Planos Diretores, a lei, apesar de manter a sua definição, reduziu sua importância ao

estabelecer que a regularização fundiária “não está condicionada” à sua existência, o que pode levar a que a regularização ocorra ao sabor do momento, em áreas distantes, empurrando o trabalhador para periferias desprovidas de equipamentos urbanos. Além disso, tal fato enfraquece o instrumento que foi fruto de luta histórica dos movimentos pela permanência dos moradores e pelo reconhecimento e regularização das áreas ocupadas para fins de moradia.

A Lei 13.465 (BRASIL, 2017) foi alvo de muitas críticas, resultando no surgimento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) questionando sua validade, mediante a atuação dos movimentos sociais e de diversos setores da sociedade civil que se manifestaram contra a mesma, as quais estão em tramitação perante o STF, e sem previsão de julgamento final dos processos. Em todas as ações é possível constatar a insatisfação com a Lei de Regularização Fundiária (2017).

Um dos aspectos questionados nas ADIs é que os bens públicos são insuscetíveis de usucapião, por seu turno, a legitimação fundiária é permitida em área pública e em área particular. Nesse ponto, emerge o argumento de inconstitucionalidade da legitimação fundiária apontado nas ADI 's nº 5787, 5771 e 5883. Na ADI 5771, ajuizada pelo Procurador Geral da República (PGR), argumentou-se que tempo para fins de aquisição de propriedade dos núcleos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, terminaria por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por ocupantes ilegais de terras, além de incentivar novas invasões dessa natureza.

O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5883) contra a lei, questionando que os dispositivos da referida legislação violam o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a competência para legislar, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local, sobre o adequado ordenamento territorial, além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor. Segundo a entidade, o município é o ente responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. Essa atribuição, conforme o IAB/BR, não retira as responsabilidades e competências da União ou dos estados, mas as delimita, pois não cabe a estes entes conhecer as particularidades e os interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas. Além

disso a União não estaria apta a perceber as consequências de certas determinações para o atendimento das necessidades e direitos dos habitantes de cada cidade.

Na visão do IAB, enquanto estiver em vigor, a Lei 13.465/2017 pode acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia de direitos fundamentais, o que viola princípios constitucionais de conservação dos bens públicos.

A ADI 5787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores - PT, expõe da mesma forma sobre a inconstitucionalidade formal e material da lei, no que tange à não observância da relevância e urgência do tema. Assim, no material um dos exemplos se trata da não conservação do patrimônio público, previsto nos artigos 37, caput e 5º, XXXIII da Constituição Federal.

A ADI 5883, ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, também faz críticas ao instituto da legitimação fundiária, com a argumentação de que o mesmo possibilita a impensada e vedada aquisição de imóveis públicos (§3º do art. 183, Constituição Federal), além da não conservação do patrimônio público e da competência executiva e normativa em matéria urbanística atribuída ao plano diretor. A partir da análise das ADI ajuizadas perante o STF realizadas neste trabalho, conclui-se que a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) é inconstitucional por reforçar a desigualdade social e utilizar a regularização fundiária urbana como forma de privatização da cidade por meio da distribuição indiscriminada de títulos de propriedade, sem garantir a efetivação do direito à moradia, que deveria ser o principal objetivo.

As ações estão sob relatoria do Ministro Dias Toffoli. As ADI 5771 e 5787 encontram-se conclusos ao relator desde agosto de 2020, e a ADI 5883 também concluso desde novembro de 2021, o que demonstra uma falta de interesse no avanço da demanda e no julgamento dos processos por parte do Supremo Tribunal Federal.

A lei, no nosso entendimento, viola diversos preceitos constitucionais, sendo o principal deles o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a competência para legislar, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local e sobre o adequado ordenamento territorial, além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor de cada cidade.

Desse modo, a política de regularização fundiária deveria prever mais do que a simples concessão de um título de posse, ou seja, a efetivação de políticas públicas

que estejam voltadas, de igual sorte, para interesses sociais e da coletividade, tais como saneamento básico, transporte público e outras melhorias de infraestrutura, quebrando a lógica de perpetuação do afastamento da população de baixa renda das oportunidades e possibilidades que a cidade pode oferecer.

Desta forma, é possível concluir que a Lei de Regularização Fundiária não representa uma nova forma de garantir o direito à moradia de forma plena e saudável com toda a infraestrutura necessária para um convívio harmônico e pacífico nas comunidades regularizadas e sim, uma mera regularização/titulação das unidades habitacionais existentes, representando um retrocesso à regularização fundiária em nosso país.

A relevância social da regularização fundiária transcende a sua pertinência no campo da Justiça e do Direito. Palavras impressas, papéis assinados e documentos reconhecidos pelo “Estado” podem significar muito para populações que vivem às margens de uma sociedade excludente, mas apenas os papéis e documentos reconhecidos pelo estado não são suficientes para garantir o direito à moradia digna, conforme previsto no artigo 6º da Carta Magna.

Por fim, é imprescindível o entendimento coletivo, principalmente dos gestores públicos, que a regularização fundiária não se encerra com a entrega do título individual, já que a formalização do título sem a implantação das políticas sociais não muda a realidade econômica do país.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, p. 12-32, 2008.

ALFONSIN, Betânia M. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. [Tese de Doutorado] 265 f. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (IPPUR) / Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008.

ALFONSIN, Betânia M. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia M. *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168–193, 2019.

ALENCAR, Amanda S. **Novo instituto da legitimação fundiária: uma análise sobre a ótica da função social da propriedade**. Trabalho de Conclusão de Curso [Graduação em Direito]. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO TERRA DE DIREITOS. 10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **20 Anos- terra de direitos**, [s. l.], 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 20 out. 2022.

BARROS, Ana M. F. B. **Direito à moradia: questões sobre sua eficácia jurídica**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. 2008.

BATISTA, Ana C.; MASTRODI, Josué. Existe um direito fundamental a posse? Estudo sobre a relativização do conceito de propriedade imobiliária urbana em face do direito de moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1527-1554, 2015.

BONALDI, Emanuele F. I. Remoções forçadas à luz dos tratados internacionais e da função social da propriedade. **Revista Jus Navegandi**. Teresina, ano 23, n. 5636, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68879>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica nº 4**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-dompf-nota-tecnica-4-2017-pfdc-mpf>. Acesso em 22 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001:** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977/2009, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU).** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em 23/10/2022.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 759/2016, de 22 de dezembro de 2016.** 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 dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU).** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Papel Passado:** Manual da Ação Programática 8866. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2005. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual\\_Papel\\_Passado\\_2013.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo código florestal. **Diário Oficial da União (DOU).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. **Resolução Conama, de 28 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. **Diário Oficial da União (DOU).** Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5486>. Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU).** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 25 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU)**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 23 out. 2022

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>os</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 22 nov. 2022.

CARDOZO, Giuliana V. S. **A regularização fundiária no Estado da Bahia: uma análise do Projeto “Área Legal” à luz do direito à Cidade**. Salvador: Programa de Pós Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Ucsal, 2020.

CAROLO, Fabiana. As regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico em áreas de preservação permanente sob o enfoque do desenvolvimento sustentável. **Revista Fundação Escola Superior Ministério Público Federal**, Brasília, ano 19, Edição Especial, pp. 100-131, nov. 2011.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto C. A Cidade como Negócio. **EURE (Santiago)**, v. 39, p. 5-26, 2013.

CARVALHO FILHO, José S. **Direito Fundamental à regularização Fundiária**. Rio de Janeiro RJ: RDA/Atlas. 2008.

CAVALCANTE, José L. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

CARTA AO BRASIL. **Medida provisória nº 759/2016**: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil, 2016.

CLICHEVSKY, Nora. **Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en America Latina**. Santiago de Chile: NACIONES UNIDAS. División de Desarrollo Sostenible y Assentamientos Humanos, 2003.

CLICHEVSKY, Nora. **Regularizando la informalidade del suelo en America Latina y el Caribe**. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile: NACIONES UNIDAS. División de Desarrollo Sostenible y Assentamientos Humanos, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Medida provisória 759-2016. **EMI 00020/2016 MCIDADES MP CCPR**, [S. l.], 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www.cauro.gov.br/conselho-nacional-de-direitos-humanos-manifesta-se-contra-proposta-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 26 out. 2022.

CORREA, Roberto L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. *In*: Ana Fani Carlos; Marcelo Lopes de Souza; Maria Encarnação Beltrão Sposito. (Orgs.). **A Produção do Espaço Urbano**: Agentes, Processos, Escalas e Desafios. 1 ed., v. 1, p. 41-51, 2011.

COSTA, Raydine S.; CHAVES, Fábio B. **O dever do Estado em promover a ocupação urbana e a garantia à moradia no Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73582/o-dever-do-estado-em-promover-a-ocupacao-urbana-e-a-garantia-a-moradia-no-estatuto-da-cidade>. Acesso em 14 jan. 2023.

CUNHA, Michely F. F. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. 1.ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA (DF). ANADEP. 17 de abril de 2017. Medida Provisória 759-2016. **Medida Provisória 759-2016**, [S. l.], 17 abr. 2017. Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/33090/NOTA\\_T\\_CNICA\\_\\_\\_Comiss\\_es\\_ANADEP\\_e\\_CONDEGE\\_\\_\\_MP\\_759.2016](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/33090/NOTA_T_CNICA___Comiss_es_ANADEP_e_CONDEGE___MP_759.2016). Acesso em: 26 out. 2022.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 17 de janeiro de 2023.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. vol. 4. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DOSSO, Taisa C. **Regularização fundiária e urbanística: aplicação no Município de Ribeirão Preto**. (Tese de Doutorado). Campinas: PUC-Campinas, 220 f.: Il, 2021.

FACHIN, Luiz E. **A Função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Edesio. **20 anos de estatuto da cidade: experiências e reflexões (recurso eletrônico)**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, cultura e meio ambiente, 2021.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edesio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. 2011. 2020.

FERREIRA, Leonardo L. A. G. **Desafios para a promoção da regularização fundiária plena em Minas Gerais**. 78 p. : il. 2016. (manuscrito).

FILHO, João B. M. T.; TORRES, Ramon S. T.; ALMEIDA, Renan P A. Financeirização do imobiliário no Brasil: uma análise dos agentes envolvidos nas operações de securitização (2005-2020). **Cadernos MetrÓpole**, v. 24, p. 35-62, 2022.

FILHO, Paulo S. F. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração do paradigma pela Lei 13465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

GALLICCHIO, Juliana R. S. **A fragilização das políticas de regularização fundiária como garantidores do direito à moradia adequada: uma análise histórica do período colonial à lei da Reurb**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à efetivação de direitos indisponíveis. Porto Alegre, BR-RS, 2021.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas**. 7ª ed. vol. 5. São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

GONÇALVES, Ana L. V.; RIZEK, Cibele S. Lei nº 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, v. 18, p. 1-16, 2020.

GONÇALVES, Rafael S.; SANTOS, Carolina R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais**, Teresina, v.23, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202103> Acesso em: 4 mar 2023.

JEREISSATI, Lucas C. Lei de Terras: do contexto histórico às consequências. **Revista Jus Navegandi**, ano 25, n. 6035, 9 jan. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78820>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. Paris: Economica, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008. 5. ed.

LIMA, Ruy C. **Pequena História Territorial do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MARICATO, Ermínia. **A Terra é um Nó na sociedade brasileira...também nas cidades**. Petrópolis – Ed. Vozes, v.93, n.06, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MELLO, Henrique F. C. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENEGAZ, Diógenes. A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 27, n. 6804. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96340>. Acesso em: 4 jan. 2023

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **MST aponta unidade e necessidade de um projeto popular para derrotar o Golpe**. [S. l.], 27 jan. 2017. Disponível em: <https://mst.org.br/2017/01/27/2017-mst-aponta-unidade-e-necessidade-de-um-projeto-popular-para-derrotar-o-golpe/>. Acesso em: 27 out. 2022.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **MST condena nova legislação aprovada pelos golpistas**. [S. l.], 11.jul. 2017. Disponível em: <https://mst.org.br/2017/07/11/mst-condena-nova-legislacao-fundiaria-aprovada-pelos-golpistas/>. Acesso em: 30 out. 2022.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Carta de Fortaleza**, [s. l.], 27 jan. 2017. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/carta-de-fortaleza-movimento-dos-trabalhadores-rurais-sem-terra/>. Acesso em: 30 out. 2022.

MOTA, Maurício J. P.; TORRES, Marcos A. A.; MOURA, Emerson A. C. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro, Lumens, 2018.

MOURAD, Laila N. *et. al.* Remoção forçada e reparação justa e integral dos territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.14, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210287>. Acesso em: 22 nov. 2022.

OLIVEIRA, Liana S. V. **“Práxis de política urbana no Brasil: movimentos e articulações nacionais e internacionais na Construção do Direito à Cidade**. 2018. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova Iorque: **XXI Assembleia das Nações Unidas**. 1966. Disponível em: [http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm). Acesso em: 29 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº4**, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais: o direito à habitação adequada. 1991.

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#7>. Acesso em: 10 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Mundial dos Direitos Humanos**. Res. Nº 217 A. Paris: III Assembléia das Nações Unidas, 1948. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 29 mai. 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2006.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da Regularização Fundiária no Brasil**. [Tese de Doutorado] 247f. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2021.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto. **Revista eletrônica e-metropólis**, n. 5, ano 2, p. 37-40. 2011. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/005/original/emetropolis\\_n05.pdf?1447896287](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/005/original/emetropolis_n05.pdf?1447896287). Acesso em 20 dez. 2022

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMEIRO, Paulo. Breve histórico e comentários sobre a Lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79). In: SAULE JR. Nelson (org). **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

ROMEIRO, Paulo; BEDESCHI, Luciana. **MP da Regularização Fundiária: um assalto ao território em diversas frentes**. [S. l.]: Instituto Pólis, 2017. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/mp-da-regularizacao-fundiaria-um-assalto-ao-territorio-em-diversas-frentes/> Acesso em 28 out. 2022.

ROQUET, Patrícia; CHOEFI, Roberta B. Políticas públicas e moradia: rumo a concretização do direito à cidade. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 302-322. p. 310.

SACK, Robert D. **Territorialidade Humana: sua teoria e história**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, nº 3, p. 1595-1621, 2018.

SANTOS, Veronica J. A. **O direito à moradia digna: A assistência técnica na construção civil como política pública habitacional no Nordeste do Brasil/**

Paripiranga, 2021. 57 f.: il. Orientadora: Profª. Ma. Vanessa Silva Chaves Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) – UniAGES, Paripiranga, 2021.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. Ver e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Porque ser contra a MP 759**. [S. l.]: Insituto Pólis, 2017. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/porque-ser-contra-a-mp-759-e-defender-o-marco-legal-urbano-que-temos/>. Acesso em: 20 out. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Safe, 2007.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz A. **Direito imobiliário (teoria e prática)**. Rio de Janeiro: Forense: 2015

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Daniel N. **“Capitanias Hereditárias”**, Brasil Escola, Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/capitanias-hereditarias.htm>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SILVA, José A. **Comentário Contextual à Constituição**. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª ed. Ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José B. **O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil**. *Revista Geops*, Volume 10, p. 09-26, 2005.

SILVA, Jorge L. P. **Direito à moradia e regularização fundiária urbana: um estudo sobre a usucapião especial urbana e a concessão especial para fins de moradia**, 65f. São Luís, 2014.

SILVA, Ligia O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. São Paulo: UNICAMP, 1996.

SILVA, Marco A. B. A Lei de Terras de 1850: Lições Sobre os Efeitos e Resultados de Não se Condenar “Uma Quinta Parte da Atual População Agrícola”. **Rev. Bras. Hist.** vol.35 no.70. Edição online. São Paulo, 2015. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882015000200087&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882015000200087&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 dez. 2022.

SOUSA, Bruno T. **Controle da Constitucionalidade do instrumento de regularização fundiária urbana da legitimação fundiária**. Brasília: Programa de Pós Graduação em Direito. Uniceub, 2020.

SOTO, Hernando. La Ley y la Propiedad Fuera de Occidente: algunas ideas para combatir la pobreza. **Themis – Revista de Derecho**, n. 48, 2001, p. 15-21.

SOTO, Hernando. **The Mistery of capital**. Why capitalismo triumphs in the West and fails everywhere else. London: Black Swan, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI nº 5771/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf> . Acesso em: 15 set. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI nº 5787/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/449505417/ADI-5787-INICIAL>. Acesso em: 15 set.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI nº 5883/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://circuloregistrar.com.br/wp-content/uploads/2018/03/adi-5883-0-agu.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Regimento Interno**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Editora Método, 2011.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Revista Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul/set 2018.

TARTUCE, Flávio. **Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência**. Forense: Rio de Janeiro. 2019.

TIERNO, Rosane. **Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil**. Seminário apresentado pelo IBDU no IAB. 2017. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Noticias/495.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

TRINDADE, Thiago A. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 87, p. 139-165. 2012.

VARELA, Laura. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIANNA, Leandro F. H. **O direito à moradia como um direito humano, mecanismos de efetivação da função social da propriedade no município de Palmas-Tocantins**. 2016. 116 p. Dissertação (Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – MPIPJDH), Universidade Federal do Tocantins. Palmas/TO, 2016.

ZANOTELLI, Claudio L. Território e descolonialidade: sobre o giro (multi) territorial / de(s)colonial na América Latina. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da UFES**. jan-jun. p. 332-333. 2021.

ZARELLI, Renata C. Regularização Fundiária Urbana e a instrumentalização da justiça ambiental e social: Primeiras Impressões da Lei Federal 13.465/2017. **Rev. de Direito Sociais e Políticas Públicas**.v. 3. n. 2. p. 41 – 56. Jul/Dez. 2017.