

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO

LAYLA ANDRADE BARROS MOREIRA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:
Reforma, Impactos e Constitucionalidades**

Ouro Preto/MG

2022

LAYLA ANDRADE BARROS MOREIRA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:
Reforma, Impactos e Constitucionalidades**

Trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentado como requisito necessário à aprovação na disciplina monografia jurídica (DIR 685), do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Área de concentração: Direito Civil e Direito Constitucional

Orientador: Professor Dr. Arnaud Marie Pie Belloir.

Ouro Preto/MG

2022



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Layla Andrade Barros Moreira

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:
Reforma, Impactos e Constitucionalidades**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel

Aprovada em 14 de Janeiro de 2022

Membros da banca

Doutor - Arnaud Marie Pie Belloir - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutora - Beatriz Schettini - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor - Leonardo Silva Nunes - Universidade Federal de Ouro Preto

Arnaud Marie Pie Belloir, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 14/01/2022



Documento assinado eletronicamente por **Arnaud Marie Pie Belloir, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/01/2022, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0268751** e o código CRC **27706E18**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.000594/2022-60

SEI nº 0268751

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

À memória de meu pai, Hécio.

AGRADECIMENTOS

Ainda que não me escapasse nenhuma regra do vernáculo ou que eu tivesse o dom da expressão poética, não exprimiria a beleza de um gesto. O gesto não é lido, é sentido. Contudo, ainda que de Carlos Drummond eu só tenha o Andrade, ousou tentar exprimir a gratidão que sinto, apesar da certeza de que falharei.

Agradeço à Hércio, Deolinda e Luiz Hermano, minha família. Nos mais singelos passos que dei carreguei comigo a memória viva das minhas raízes, que nem por um segundo deixaram de me inspirar e dar forças para seguir minha caminhada. Não houve um momento sequer em que não busquei em mim a força que via e encontrava em vocês.

Agradeço também ao Rodrigo, companheiro e amigo. Obrigada por ter vivido meus sonhos comigo e me permitido viver os seus. Por ter me apoiado e me mostrado a potência do nosso amor.

Vocês sabem os inúmeros desafios que escondi por trás do meu desejo de me superar a cada dia e se hoje podemos saborear o gosto do resultado, é graças a vocês.

Agradeço também ao meu orientador Arnaud, que me ensinou não apenas ao esmiuçar as normas, mas principalmente por meio do seu empenho, porque mais do que compreender o texto legal, desejei entregar aquilo que recebia: dedicação.

Por fim, gostaria de agradecer às amigas que fiz na graduação, vocês me inspiraram incontáveis vezes, ver a energia, a força e a superação de cada uma de vocês, me revigorou em diversos momentos.

Em especial, não poderia deixar de agradecer à Camila, que cruzou o meu caminho justo quando eu enfrentava alguns monstros. Obrigada por ter tornado meus dias mais leves, entre um café e um desabafo, encontrei na sua amizade a compreensão que precisava.

A todos vocês meu muito obrigada!

“As cidades, assim como as florestas, têm seus antros nos quais se esconde tudo o que elas encerram de mais temeroso e perverso. Com a diferença de que, nas cidades, o que assim se esconde é feroz, imundo e pequeno, isto é, feio; nas florestas o que se esconde é feroz, selvagem e grande, quer dizer, belo. Covil por covil, o dos animais é preferível ao dos homens. As cavernas são melhores do que as espeluncas.”

(“Os Miseráveis”, Victor Hugo)

RESUMO

Historicamente, as cidades brasileiras tem se desenvolvido de forma desordenada, o que gera a consolidação de núcleos urbanos à margem do direito. Diante da expansão das cidades, o constituinte de 1988 se preocupou em traçar as diretrizes da política urbana e o legislador infraconstitucional ficou responsável por especificar normas constitucionais, dando-lhes eficácia. A regularização fundiária é parte integrante do direito urbanístico e, portanto, deve observar as diretrizes previstas na Constituição da República Federativa do Brasil. No pertinente à política urbana, a norma federal, que busca efetivar os mandamentos constitucionais, é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Especificamente no que diz respeito à regularização fundiária, foi promulgada a Lei nº 11.977/2009, chamada de “Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida”, que disciplinou a matéria até sua revogação e, em 2017, foi promulgada a Lei nº 13.465/2017, que passou a versar no âmbito federal sobre a regularização fundiária. A nova lei expressa a incorporação ao território urbano de núcleos urbanos informais e a titulação dos ocupantes como objetivo estruturante do conceito de regularização fundiária. Considerando os princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, questiona-se no trabalho se a lei busca suficientemente a efetivação do direito à moradia.

Palavras chave: regularização fundiária urbana; Constituição Federal; moradia; posse; propriedade.

ABSTRACT

Historically, Brazilian cities have been growing in a disorder way, what causes the consolidation of informal urban areas that are ignored by the law. Faced with the expansion of the cities, the 1988 Constituent Assembly was concerned about to draw urban policies guidelines, and the infra constitutional legislator was responsible for specifying the constitutional norms and make them effective. The land tenure regularization is part of the urban planning law and, therefore, it must observe the guidelines provided by the Federal Constitution. In reference of the urban policy, the federal norm which seeks to take effect the constitutional commandments is the City Statute (Law 10.257). The program My House My Life was instituted by the Law 11.977 and regarded to the land tenure regularization up to its revocation. In 2017 was enacted a new Law 13.465 that started to deal at the federal level about the land regularization. This law articulates the incorporation of informal settlements to the urban areas and also the titling of occupants as a structuring objective of the concept of land regularization. Considering the principles and fundamental rights from the Federal Constitution, this study questions if the Law 13.465 concerns effectively for the right to housing.

Keywords: urban land regularization; Federal Constitution; housing; possession; ownership.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
BNH	Banco Nacional de Habitação
CC	Código Civil
CEF	Caixa Econômica Federal
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FJP	Fundação João Pinheiro
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
LRF	Lei de Regularização Fundiária
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
PAR	Programa Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PSH	Programa Social de Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
PLV	Projeto de Lei de Conversão
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O ESPAÇO URBANO BRASILEIRO	12
3	POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL	17
3.1	Lei nº 10.257/2001: “Estatuto da Cidade”	18
3.2	Lei nº 11.977/2009: “Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”	21
3.3	Lei nº 14.118/2021: “Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)”	24
4	A LEI Nº 13.465/2017	26
4.1	Elaboração	26
4.2	Conteúdo	29
4.2.1	Conceito de regularização fundiária	29
4.2.2	Núcleo urbano informal: clandestinidade e irregularidade	31
4.2.3	Instrumentos da Reurb	36
4.2.3.1	Concessão de uso especial para fins de moradia	36
4.2.3.2	Legitimação de posse	38
4.2.3.3	Legitimação fundiária	40
5	LEI 13.465/2017: CONSTITUCIONALIDADES	48
5.1	Função social da propriedade	48
5.2	Função social da posse	51
5.2.1	Posse autônoma: que significa?	52
5.2.2	Caso da Favela Pullman	54
5.2.3	Posse na Lei nº 13.465/2017	56
5.3	Direito à moradia	59
6	CONCLUSÃO	64
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A relação do homem com o solo transcende a relação material do indivíduo com uma coisa, traduzindo-se em verdadeiro viabilizador de sua subsistência. A temática é ampla, até porque a relação do homem com a terra é diversa em diferentes culturas. Contudo, algo evidentemente incontroverso é que o solo nunca é apenas um pedaço de terra.

Apesar das diferentes concepções da origem de legitimidade da apropriação do solo pelo particular, construídas por pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, em todos eles a apropriação do solo já se verifica vinculada à ideia de subsistência de vida digna, de vida com o mínimo necessário. (OLIVEIRA, 2015, p. 11).

Fixar-se em determinado local é muito mais do que contar com um teto sobre sua cabeça. Poder repousar em seu domicílio, refugiar-se dos perigos do mundo, cercado de um ambiente que reflete a sua própria identidade, é essencial para concretização do mínimo necessário ao exercício de uma vida digna.

Para vislumbrar o asseverado, basta pensar nas diversas facetas da vida humana: família, trabalho, saúde, lazer, e imaginar o quão difícil é para o homem aproveitá-las sem contar com um local que o permita repousar com tranquilidade. Como desenvolver-se e existir no mundo preocupando-se com o mais elementar à sobrevivência humana? Como exercer sua subjetividade se a sobrevivência se faz o objetivo primordial e inadiável?

A pesquisa propõe um estudo teórico-analítico acerca da regularização fundiária urbana, relacionando-a aos direitos constitucionais, entre os quais se destaca o direito à moradia.

Saliente-se que a Lei nº 13.465/2017, principal lei federal que versa sobre a regularização fundiária urbana no Brasil, mudou diversas legislações até então vigentes, bem como foi alvo de muitos questionamentos relativos à sua constitucionalidade, tanto formal, quanto material.

A proposta deste trabalho é pensar, em um primeiro momento, a regularização fundiária histórica e socialmente, para, após, analisar a temática sob o viés jurídico, com ênfase na necessidade de sua conformação com a ordem constitucional.

A abordagem histórica e social permitirá uma análise que não seja meramente normativa, o que seria não só insuficiente, como também impossível, uma vez que, no atinente ao tema, o político e o jurídico são indissociáveis.

Registre-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é marcada por sua abertura para a construção política democrática, elencando princípios que funcionarão como diretrizes a serem observadas pelo legislador ordinário. Ao traçar os parâmetros políticos, bem como ao legitimar o Estado, a Constituição demonstra sua relação com os aspectos históricos e sociais, desenhando uma democracia viva, em construção, que deve se orientar pelos preceitos constitucionais.

Além disso, não se pode perder de vista que a lei de regularização fundiária urbana objetiva, entre outros fins, a regularização das favelas, espaços de íntima relação com questões históricas e sociais que impactam a sociedade brasileira, de forma que:

[...] se o direito não é, diretamente, política (porque a justiça não se costuma confundir, nos nossos valores sociais, com a oportunidade), o certo é que as soluções jurídicas têm seguras e inevitáveis consequências políticas. (HESPANHA, 2019, p. 20).

Por fim, o objeto amplo de pesquisa é a regularização fundiária urbana brasileira, e o objeto específico consiste na análise da Lei nº 13.465/2017. O trabalho propõe analisar como a história e o contexto social influenciam na ocupação do solo urbano, e em que consiste a política urbana constitucional, estabelecendo as bases necessárias à reflexão central da pesquisa, qual seja, se a Lei nº 13.465/2017 efetiva o direito à moradia.

2 O ESPAÇO URBANO BRASILEIRO

A colonização do Brasil foi marcada pelo temor que os portugueses sentiam de perder o território brasileiro, pois, apesar do Tratado de Tordesilhas (1494)¹, a colônia era o destino frequente de outros países, que ameaçavam a posse de Portugal.

Assim, foi implantado o sistema de capitanias hereditárias como forma de garantir o domínio territorial, de modo que: “O Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao Equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários.” (FAUSTO, 2008, p. 7).

Aos donatários foi atribuído o poder de doar sesmarias, o que promoveu a formação de grandes latifúndios, com conseqüente concentração de terra.

Por meio do sistema das sesmarias², destacou-se a exploração do pau-brasil e da cana-de-açúcar. Após, a construção dos centros urbanos foi desencadeada, majoritariamente, pelas demandas advindas da mineração, o que ensejou a chegada de muitos imigrantes.

A corrida do ouro provocou em Portugal a primeira grande corrente imigratória para o Brasil. Durante os primeiros sessenta anos do século XVIII, chegaram de Portugal e das ilhas do Atlântico cerca de 600 mil pessoas, em média anual de 8 a 10 mil, gente da mais variada condição: pequenos proprietários, padres, comerciantes, prostitutas e aventureiros de todo tipo. (FAUSTO, 2008, p. 52)

Em 1822, a independência do Brasil foi proclamada e, em 1888, foi determinada a abolição da escravidão. Contudo, os acontecimentos históricos não foram acompanhados de políticas públicas que buscassem dirimir a profunda desigualdade social brasileira. Pelo contrário, em 1850 foi promulgada a Lei de Terras, Lei nº 610/1850, que contribuiu para a concentração fundiária.

¹ No tratado de Tordesilhas: “O mundo foi dividido em dois hemisférios, separados por uma linha que imaginariamente passava 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. As terras descobertas a oeste da linha pertenceriam à Espanha; as que se situassem a leste da linha caberiam a Portugal.” (FAUSTO, 2008, p. 17).

² “A sesmaria foi conceituada no Brasil como uma extensão de terra virgem, a propriedade era doada a um sesmeiro, com a obrigação - raramente cumprida - de cultivá-la no prazo de cinco anos e de pagar um tributo à Coroa. Os direitos reservados pela Coroa incluíam o monopólio das drogas e especiarias, assim como a percepção de uma parte dos tributos.” (FAUSTO, 2008, p. 19).

Por essa lei, que previa o registro de todas as terras efetivamente ocupadas e impedia a aquisição daquelas públicas a não ser por compra – a terra era transformada em mercadoria corrente (o que não implica a inexistência cabal de um mercado de terras anterior a essa lei), referendando-se o seu controle por parte dos grupos dominantes do país. Seu resultado prático foi o de contribuir para a transformação ou confirmação de trabalhador, livre ou escravo, como produtor de sobretrabalho para outros. Com isso, garantia-se a modificação do regime de trabalho sem grandes perturbações para as estruturas preexistentes. (LINHARES, 2016, p. 217 e 218).

Verifica-se, assim, que a ocupação territorial acompanhou as demandas econômicas, que ocorreram de forma exploratória, cuja mão-de-obra foi majoritariamente escrava e, posteriormente, de imigrantes pobres, o que gerou uma minoria proprietária de terras e uma grande maioria que permaneceu sem a possibilidade de acessá-las.

Nos séculos XIX e XX foram promovidas práticas higienistas, que objetivavam o suposto aformoseamento das cidades, seguindo os padrões europeus. Para tanto, foram promovidas reformas, como a Reforma Passos (1903 a 1906), implementada por Francisco Pereira Passos, que proibia diversas manifestações do uso do espaço urbano:

Pereira Passos proibiu, no centro da cidade, o comércio ambulante de leite (que era realizado com suporte de gado bovino), bem como de miúdos de reses em tabuleiros descobertos, além de bilhetes de loteria em bondes, praças e ruas, suspendeu construções e reformas, sem licenças e autorizações, regulou a “apanha e extinção de cães vadios”, e, também proibiu a concessão de esmolos, pingentes dos bondes, cuspidas no assoalho do bonde a criação de porcos. (FERREIRA, 2018, p. 11).

Ainda, adotou-se uma política denominada de “Bota-abaixo”, que, sem qualquer preocupação em realocar os cidadãos, promovia a demolição de construções com o objetivo de ampliar as ruas e os recuos dos edifícios.

As práticas higienistas, associadas ao cenário de desigualdade social, originaram as favelas, que receberam o nome de forma emblemática, pois representativa dos antagonismos e complexidades brasileiras.

A origem das favelas está associada ao Morro da Providência (1893), considerada a mais antiga favela brasileira e fruto das políticas higienistas adotadas pelo Prefeito Cândido Barata Ribeiro no Rio de Janeiro³. Os moradores desalojados do Cortiço Cabeça de Porto, utilizando-se dos escombros, formaram novas moradias

³ Prefeito do Rio de Janeiro de 1891 a 1894.

no Morro da Providência. Pouco tempo após, os soldados, que retornaram da Guerra de Canudos, no sertão da Bahia, alojaram-se no mesmo local, dando ao morro ocupado o nome de favela, designação de uma espécie de planta presente no sertão baiano, que recobria o morro próximo à região em que as tropas do governo se instalaram.

O próprio surgimento das favelas demonstra a simbiose presente na sociedade brasileira, em um cenário marcado pela desigualdade e pela ausência de políticas públicas que considerassem as necessidades sociais dos mais pobres.

Com o transcurso do tempo, a forma de enxergar os moradores informais não sofreu grandes transformações. O que mudou foi o reconhecimento do setor habitacional como um mercado em potencial.

Na década de 1930, a estrutura das cidades brasileiras foi fortemente impactada pelo crescimento da industrialização, o que gerou a chegada nos centros urbanos da população da área rural. O crescimento urbano perdurou e atingiu seu ápice entre as décadas de 1950 e 1960, principalmente devido à política de industrialização de Juscelino Kubitschek⁴.

A expansão urbana desencadeou crises habitacionais. Assim, em 1964, foi constituído no Brasil um banco público com o objetivo de promover o financiamento habitacional, o chamado Banco Nacional de Habitação (BNH), concomitantemente foram criados instrumentos financeiros como as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias, formando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

As décadas seguintes também foram marcadas pelo aumento do êxodo rural, o que gerou ainda maior crescimento das cidades, iniciando-se tentativas de normatizar a integração das áreas periféricas aos espaços urbanos:

Só muito recentemente, da década de 1980 para cá, é que começam a surgir iniciativas mais efetivas de integração das favelas ao contexto urbano das grandes cidades brasileiras. O reconhecimento tardio – mas bem vindo – da necessidade de integração das comunidades situadas em favelas à malha de infraestrutura das cidades, em suas diferentes dimensões (transporte adequado, serviços públicos, segurança, etc.), apresenta, por óbvio, numerosos desafios, mas representa, à luz do tecido normativo da Constituição, uma prioridade das políticas públicas e desenvolvimento urbano, necessária a assegurar o bem-estar dos habitantes da cidade e, antes disso, a dignidade humana de cada um dos moradores das referidas comunidades. (SCHREIBER, 2015, p. 54, grifo nosso).

⁴ Presidente do Brasil de 31 de janeiro de 1956 a 31 de janeiro de 1961.

Todavia, os desafios persistiram. Na década de 1990, o principal recurso utilizado para possibilitar a ocupação regular do solo foi a utilização de medidas implementadas com suporte no sistema bancário.

Foram implementados concessão de créditos garantidos por hipotecas, microfinanciamento e financiamento com subsídio estatal em vários países, inclusive no Brasil. Contudo, esse movimento não foi compassado com a realização de medidas públicas que envolvessem efetivamente a integração dos moradores à cidade.

A concretização do direito à moradia se manteve em um papel secundário, posto que submetido aos anseios mercadológicos e intrincado ao direito de propriedade, não obtendo o protagonismo necessário à sua realização.

Na década de 1990, como consequência do quadro inflacionário de recessão, associado ao aumento da inadimplência, bem como em razão da ruptura dos interesses presentes quando da sua constituição, o BNH foi extinto.

Em 1994 foi criado o plano real e, com o avanço neoliberal, sucedeu uma intensa abertura nacional aos bancos estrangeiros, o que propiciou um maior investimento proveniente do capital externo.

Nesse cenário foi criado, no governo Fernando Henrique Cardoso⁵, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no qual o empreendedor privado era responsável pela consecução da construção das unidades habitacionais, cabendo ao ente municipal apenas selecionar os beneficiários e ao governo federal realizar o financiamento e conceder subsídios para a construção dos imóveis. Ainda, durante o mesmo governo, foi criado o Programa Social de Habitação (PSH), no qual os bancos adquiriam apoio financeiro estatal por meio de leilão, a fim de viabilizar a construção de casas populares em parceria com os municípios.

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva⁶, inicialmente, foram adotadas medidas centradas na Caixa Econômica Federal, sucessora do BNH, e em fundos públicos. Contudo, com a quebra da bolha imobiliária estadunidense em 2008⁷, o setor habitacional foi desvalorizado, em razão da perda de investimentos financeiros, motivo pelo qual a intervenção estatal surgiu como forma de dirimir a instabilidade econômica.

⁵ Presidente do Brasil de 1 de janeiro de 1995 a 1 de janeiro de 2003.

⁶ Presidente do Brasil de 1 de janeiro de 2003 a 1 de janeiro de 2011.

⁷ A crise das hipotecas consistiu no colapso do mercado financeiro estadunidense, com impacto global, causado pela concessão de créditos a pessoas com rendimento inferior ao necessário para arcar com as prestações dos empréstimos imobiliários.

Nesse contexto foi instaurado, pela Lei nº 11.977/2009, o programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), no qual os beneficiados eram escolhidos pelos governos municipais e, em contrapartida, contraíam a obrigação de pagar uma taxa mensal, sendo o valor da aquisição atenuado com os recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)⁸, da Caixa Econômica Federal (CEF), cujo orçamento é proveniente do governo federal.

O PMCMV foi substituído pelo atual “Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)”, instituído pela Lei nº 14.118/2021, para, nos termos do artigo 1º:

[...] promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. (BRASIL, 2021).

O PCVA funciona de forma semelhante ao PMCMV. O ponto relevante dos dois programas, para compreensão histórica e social da ocupação do solo urbano, é que ambos buscaram aquecer o setor da construção civil, com conseqüente geração de emprego e aumento do capital circulante.

Contudo, apesar da inegável relevância do setor para o crescimento econômico nacional, os programas acabam captando recursos públicos para viabilização de projetos que ficam sob a responsabilidade do setor privado, transferindo os riscos do empreendimento para a esfera pública, enquanto as instituições privadas possuem discricionariedade para implementá-los ao seu modo.

Assim sendo, os direitos fundamentais frequentemente são colocados em um papel secundário. Tanto o é que, apesar do PMCMV, o déficit habitacional⁹ no país, entre os anos de 2009 a 2019 não diminuiu de modo significativo, pois, segundo estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP)¹⁰, o déficit habitacional em 2009 era cerca de 10%, enquanto em 2019 é de 8%, mantendo-se relativamente constante desde 2016.

⁸ Fundo financeiro da Caixa Econômica Federal (CEF), disciplinado pela Lei nº 10.188/2001, cujo objetivo é prover recursos para o PAR e para o PMCMV.

⁹ Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), instituição de pesquisa e ensino do Estado de Minas Gerais, o déficit habitacional consiste no “número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, em um determinado momento.” (2020). Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 1 jan. 2021.

¹⁰ Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso 2 jan. 2021. (Fundação João Pinheiro, 2012 e 2021).

3 POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL

O artigo 1º da CRFB/88 enuncia nos incisos III e IV, respectivamente, que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa fundamentam a República Federativa do Brasil. No artigo 170, caput, a Constituição diz que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, bem como prevê, no inciso III, como princípio da ordem econômica, a função social da propriedade, a seguir:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...] (BRASIL, 1988).

Ainda, a respeito da regularização fundiária, o artigo 21, IX, da CRFB/88 dispõe que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Ibidem), dentro do título “Da Ordem Econômica”.

Visível, portanto, que o constituinte não nega a importância dos direitos econômicos, mas atribui a eles um aspecto funcional.

O Constituinte não agasalhou expressamente, como fizeram outras Constituições, o sistema capitalista de produção, mas tampouco o rejeitou. Garantiu o “direito de propriedade”, mas se apressou em acrescentar que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXII e XXIII). No capítulo dedica aos “princípios gerais da atividade econômica” não apenas voltou a mencionar a função social da propriedade, mas também aludiu à “defesa do consumidor”, à “defesa do meio ambiente”, à “busca do pleno emprego” e, mais uma vez à “redução das desigualdades sociais e regionais”. Com isso, afirmou que a atividade econômica não é protegida em si mesma, mas tão somente enquanto instrumento de outros valores, de cunho existencial. Foi o que estampou, com incontestável clareza, no seu art. 170 [...] (SCHREIBER, 2016, p. 16).

No que diz respeito à regularização fundiária, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traçou as diretrizes da política urbana no “Capítulo II”, a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o **bem-estar de seus habitantes** [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Vislumbra-se que os objetivos da política urbana são o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, evidenciando o caráter eminentemente humano acolhido.

Ainda, merece destacar que a Constituição da República prevê o direito à moradia no art. 6º, o princípio da função social da propriedade, nos artigos 5º, XXIII, 170, III; e 182, §2º, e o direito de propriedade, nos artigos 5º, XXII e XXIV, 170, II; 182, §§ 3º e 4º; 183, preocupando-se em harmonizar direitos sociais e econômicos, de maneira que institutos próprios do direito patrimonial ensejam proteção jurídica apenas na medida em que se conformam a uma função social.

Assim, sendo a regularização fundiária urbana parte integrante da política urbana constitucional, os valores sociais devem constituir o seu núcleo.

Destaque-se que o artigo 182, caput, da CRFB/88, diz que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada “conforme diretrizes gerais fixadas em lei” (BRASIL, 1988), ou seja, a norma constitucional prevê apenas o conteúdo mínimo da política urbana, que deve ser minuciado em lei federal, que lhe dará efetividade.

Assim, o legislador infraconstitucional, orientando-se pelas previsões constitucionais, elaborou leis com o objetivo de efetivar a política urbana, motivo pelo qual segue a análise das leis: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; Lei nº 11.977/2009, de 7 de julho de 2009; Lei nº 14.118/2021, de 12 de janeiro de 2021; e Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017.

3.1 Lei nº 10.257/2001: “Estatuto da Cidade”

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001¹¹, foi a primeira lei a disciplinar a política urbana constitucional e contribuiu para alçar a regularização fundiária como um dos principais objetivos da política urbana.

[...] o verdadeiro propósito do Estatuto da Cidade não foi apenas conferir a criação de um novo modo de se adquirir a propriedade imóvel, mas, acima disso, de transformar a ordenação da propriedade urbana,

¹¹ A Lei nº 10.257/2001 pode ser chamada de Estatuto da Cidade, nos termos do seu artigo 1º, parágrafo único: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (BRASIL, 2001).

operacionalizando-a para que se harmonize com os princípios urbanísticos tendentes a consagrar o bem-estar individual e coletivo, sempre com enfoque na dignidade da pessoa humana [...] (NACUR, 2019, p. 103).

A ementa da lei diz o seguinte: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2001), de forma que o Estatuto da Cidade surgiu para dar efetividade aos artigos 182 e 183, previstos no capítulo “Da Política Urbana”, da Constituição da República.

Registre-se que as normas constitucionais relativas à política urbana são normas de eficácia limitada, ou seja, são aquelas que “vão precisar de regulamentação para a produção de todos os efeitos jurídicos.” (FERNANDES, 2017, p. 107).

Neste sentido, o artigo 182 da CRFB/88 expressa que a política de desenvolvimento urbano será executada conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, enquanto o Estatuto da Cidade estabelece no seu artigo 2º que:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**: [...] (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Dessa maneira o Estatuto da Cidade dá efetividade à política urbana constitucional, que pode ser conceituada, nas palavras de Carvalho Filho, como um:

[...] conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades. (2009, p. 12).

Assim, no texto do seu artigo 2º, a lei em comento traça as diretrizes gerais da política urbana, a seguir:

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

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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

[...]

(BRASIL, 2001, grifo nosso).

Outro aspecto de destaque do Estatuto da Cidade é a atenção especial dada, no seu Capítulo III, ao plano diretor municipal, reproduzindo, no seu artigo 40¹², a previsão do artigo 182, §1º da CRFB/88, nesses termos:

[...] § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988).

Saliente-se que o artigo 182, §2º da CRFB/88 concede grande relevância ao plano diretor e considerável poder ao governante local, ao enunciar que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988). Do mesmo modo, o artigo 39 do Estatuto da Cidade reitera o mandamento constitucional, especificando as finalidades existenciais e sociais dos cidadãos que o plano diretor deve atender:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Dessa maneira, tanto no texto constitucional quanto no Estatuto da Cidade, percebe-se a importância atribuída ao plano diretor municipal, que constitui a peça chave da efetividade da política urbana e o próprio critério de aferição do cumprimento da função social da propriedade urbana.

¹² Art. 40. “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...]” (BRASIL, 2001).

Reforça essa percepção, o artigo 39, da Lei nº 10.257/2001, citado supra, que determina que o plano diretor deve respeitar as diretrizes previstas no artigo 2º da mesma norma.

E, justamente, no que diz respeito à regularização fundiária, esta aparece no artigo 2º, XIV do Estatuto da Cidade, como uma das diretrizes da política urbana, e, no seu artigo 4º, V, “q”, como um dos instrumentos dessa política, deixando transparecer que a regularização fundiária deve ser alvo de políticas públicas, bem como deve buscar o desenvolvimento planejado da cidade com vistas a reduzir as mazelas associadas à sua expansão.

Outrossim, é pertinente observar que o artigo 2º, XIV da lei atrela a regularização fundiária à população de baixa renda, expressando seu caráter eminentemente social:

[...] XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais [...] (BRASIL, 2001).

Assumindo, assim, a função de diretriz da política urbana, a regularização fundiária deverá ser contemplada no plano diretor como parte do projeto municipal, em observância ao artigo 39 do Estatuto da Cidade, para fixação, no âmbito municipal, de seus contornos normativos.

3.2 Lei nº 11.977/2009: “Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”

A Lei 11.977 de 2009 instituiu o “Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)”, promovendo a normatização nacional da regularização fundiária urbana ao criar um programa de construção de habitação de interesse social.

A Lei nº 11.977/2009 foi a primeira lei de regularização fundiária criada no Brasil, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, e surgiu para auxiliar o Estado a concretizar e efetivar o direito à moradia, acrescentado expressamente ao rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. (SOUSA, 2020, p. 24).

O primeiro artigo da lei deixou visível seu intuito social.

Art. 1º. O Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV - tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) [...] (BRASIL, 2009).

No artigo acima depreende-se que a Lei do PMCMV é parte integrante da política urbana, consistindo em programa com vistas a dirimir a problemática do déficit habitacional.

Ainda, a Lei nº 11.977/2009 era a principal norma federal disciplinando a regularização fundiária urbana, conceituada no artigo 46 da lei:

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

Percebe-se, neste conceito, que a lei se referia expressamente ao direito social à moradia e, ao invés do conceito de núcleo urbano informal que foi adotado pela Lei nº 13.465/2017, a norma em comento utilizava o termo assentamentos irregulares, cuja definição era dada pelo artigo 47, VI:

[...] VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. (Ibidem).

No mesmo diploma de 2009, foram previstas formas importantes de promover a regularização fundiária urbana, destacando-se os institutos da concessão de uso especial para fins de moradia (artigo 47, VII, “a”), integrado como direito real no artigo 1.225, XI, do Código civil (CC), pela Lei nº 11.481/2007, e a legitimação de posse (nos artigos 59 a 60-A).

A norma introduziu, ainda, a distinção entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico, determinando que a regularização de interesse específico é cabível de forma residual, conforme a dicção do seu artigo 47: “Artigo 47 [...] VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII [...]” (Ibidem).

A Lei 11.977/2009 também estabeleceu princípios a serem observados na regularização fundiária urbana:

Art. 48. 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 à 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. (BRASIL, 2009).

O artigo 48, revogado pela Lei nº 13.465/2017, deixava evidente o objetivo de atender as pessoas em situação de vulnerabilidade, protegendo, principalmente, a população de baixa renda e a mulher, bem como pautava questões sociais e setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana.

Contudo, não deve passar despercebido o fato de que o programa “Minha Casa Minha Vida” surgiu como consequência da crise hipotecária estadunidense¹³. Decorrendo a lei das demandas presentes no contexto de crise econômica, os direitos de cunho existencial, embora objetivados, não obtiveram o protagonismo necessário.

Portanto, embora o MCMV represente uma tentativa de regularização do espaço urbano e de promoção do direito à moradia, pode-se dizer que não houve êxito em satisfazer o projeto constitucional, o que é corroborado pelos estudos da Fundação João Pinheiro, mencionado anteriormente¹⁴.

O principal equívoco da lei foi centralizar os esforços na construção de unidades habitacionais, objetivando potencializar o setor de construção civil, pois, apesar da relevância da seara econômica, os interesses sociais acabaram sendo capturados pelo mercado.

Hoje, a Lei nº 13.465/2017 é a principal norma que disciplina a regularização fundiária e a Lei nº 14.118/2021 implementou o “Programa Casa Verde e Amarela”, visando substituir o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, de modo que a Lei nº 11.977/2009 acabou sendo parcialmente revogada.

¹³ Conforme p. 15, supra.

¹⁴ Conforme p. 16, supra.

3.3 Lei nº 14.118/2021: “Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)”

O Programa Casa Verde e Amarela foi resultado da Medida Provisória nº 996/2020, que foi convertida na Lei nº 14.118/2021.

O PCVA se assemelha ao PMCMV, pois é voltado às ações de natureza habitacional com o objetivo de substituí-lo. Tanto o é, que não foram produzidas mudanças substanciais entre os dois programas.

O novo diploma legal busca conciliar os interesses econômicos, aquecendo o setor da construção civil e, concomitantemente, preocupou-se com a satisfação dos direitos de cunho social, destacando-se o direito à moradia, similarmente à Lei nº 11.977/2007. É o que se percebe no artigo 1º, caput, da lei:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. (BRASIL, 2021).

Do artigo citado, verifica-se que o teto dos beneficiados foi ampliado, passando de R\$4.650,00, no PMCMV (artigo 1º da Lei nº 11.977/2009), para R\$7.000,00 às famílias residentes em áreas urbanas e para R\$84.000,00 anuais para famílias residentes em áreas rurais, no PCVA.

O artigo 2º da Lei nº 14.118/2021¹⁵ traça as diretrizes do programa, demonstrando preocupação com questões sociais tocantes à política habitacional,

¹⁵ Art. 2º da Lei nº 14.118/2021: “São diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela: I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País; II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece; III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal; IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; VI - redução das desigualdades sociais e regionais do País; VII - cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; VIII - aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social;

pois, trouxe, por exemplo, a habitação em seu sentido amplo de moradia, abarcando aspectos físicos, urbanísticos, fundiários, econômicos, sociais, culturais e ambientais, e traçou como diretriz o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia.

No que diz respeito aos objetivos, a lei os previu expressamente no artigo 3º.

Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edifício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela. (BRASIL, 2021).

Merece destacar o que diz o artigo 3º, II, que representa uma novidade em relação ao PMCMV, pois prevê a possibilidade de realização de melhorias do estoque existente de moradias. Uma interpretação conjunta deste inciso II com o artigo 2º, II, do mesmo diploma legal, permite constatar que a moradia foi concebida de forma ampla, abarcando aspectos relativos à infraestrutura do imóvel, não se resumindo a ter um teto.

Ainda, no artigo 4º, a Lei do PCVA atribui ao Poder Executivo federal o papel de definir aspectos necessários à efetivação da lei, entre os quais, destaca-se os grupos de renda familiar, regulamentado pelo Decreto nº 10.600/2021.

Em relação as faixas de renda, ressalte-se que o PCVA, nos termos do artigo 2º, I, do Decreto nº 10.600/2021¹⁶, suprimiu a faixa 1 de renda do PMCMV, que

IX - sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais; X - transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa Casa Verde e Amarela e dos beneficiários desse Programa; XI - utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.” (BRASIL, 2021).

¹⁶ Art. 2º “Os atendimentos a serem realizados pelo Programa Casa Verde e Amarela, em conformidade com os recursos de que trata o art. 6º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, considerarão os seguintes grupos de renda familiar, de acordo com o local de moradia: I - famílias residentes em áreas urbanas: a) Grupo Urbano 1 - GUrb 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.000,00 (dois mil

apresentava os maiores índices de inadimplemento. Essa faixa era destinada às famílias cuja renda máxima era até R\$1,8 mil, o que diminuirá o subsídio estatal concedido aos mais pobres, pois a faixa 1 do PMCMV contava com subsídios de até 90%, o que, com a supressão, não é mais possível.

No pertinente à regularização fundiária urbana, a Lei do PCVA dispõe, no artigo 6º, §1º, I¹⁷, que a União poderá subvencionar a Reurb-S, e, no artigo 8º, IV¹⁸, resta disposto que valores relativos à regularização fundiária urbana poderão compor o valor de investimento da operação. Observa-se, portanto, que a Lei nº 14.118/2021 prevê recursos a serem destinados à regularização fundiária urbana.

Com o novo programa, as unidades habitacionais inacabadas, cujas obras foram paradas, serão retomadas nos moldes no PCVA. Quanto aos beneficiários do PMCMV, os negócios realizados permanecem regidos pela Lei nº 11.977/2009.

É possível entrever que o problema do “Programa Casa Verde e Amarela” é que ele comete o mesmo equívoco de seu antecessor, “Minha Casa, Minha Vida”, pois, sob o pretexto de buscar efetivar o direito à moradia, acaba privilegiando aspectos econômicos em detrimento do direito fundamental à moradia.

4 A LEI Nº 13.465/2017

4.1 Elaboração

O enfoque do presente trabalho é a regularização fundiária urbana, que sofreu considerável alteração com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que culminou na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

reais); b) Grupo Urbano 2 - GUrb 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais); e c) Grupo Urbano 3 - GUrb 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.000,01 (quatro mil reais e um centavo) até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) [...]” (BRASIL, 2021).

¹⁷ Artigo 6º, §1º, da Lei 14.118/2021: § 1º A União, por meio da alocação de recursos destinados a ações integrantes das leis orçamentárias anuais, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, fica autorizada a: “I - integralizar cotas no FAR, transferir recursos ao FDS, complementar os descontos concedidos pelo FGTS, subvencionar a regularização fundiária, a produção, a aquisição, a requalificação e a melhoria de moradias ou conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física [...]” (BRASIL, 2021).

¹⁸ Artigo 8º da Lei 14.118/2021: “Art. 8º Respeitados os regulamentos específicos de cada uma das fontes de recursos e a necessária vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela, são passíveis de compor o valor de investimento da operação: [...] IV - regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 [...]” (BRASIL, 2021).

A Lei foi alvo de muitos questionamentos, inclusive quanto à sua constitucionalidade formal. Alegou-se que a matéria não teria relevância e urgência apta a ensejar Medida Provisória, contrariando o artigo 62 da CRFB/88.

O argumento suscitado é o de que a problemática fundiária se arrasta por toda a história brasileira, de modo que a célere tramitação da norma significaria a privação de discussões imprescindíveis ao debate democrático.

Registre-se que a publicação da Medida Provisória (MP) ocorreu em 23 de dezembro de 2016, enquanto o prazo para apresentação das emendas ocorreu entre os dias 2 a 7 de fevereiro de 2017, tendo sido apresentadas 732 emendas, e, já em maio de 2017, a Câmara dos Deputados pautou a Medida Provisória, que acabou sendo aprovada como Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12 de 2017. Em 25 de maio de 2017 o Senado Federal recebeu o texto para deliberação, restando aprovado em 31 de maio de 2017. O Senado Federal apresentou 8 emendas de adequação redacional, encaminhando-o para a sanção presidencial.

Todavia, antes dessa sanção ocorrer, foi ajuizado o Mandado de Segurança nº 34.907, com fundamento em violação ao devido processo legislativo, em razão das emendas realizadas no Senado. O Mandado de Segurança restou liminarmente deferido em 19 de junho de 2017 e foi determinado o retorno do Projeto de Lei de Conversão à Câmara dos Deputados. O PLV foi aprovado em 27 de junho de 2017 pelo Plenário e encaminhado para sanção presidencial em 28 de junho. Após alguns vetos presidenciais, a Lei foi promulgada em 11 de julho de 2017.

Resta evidente que a temática da regularização fundiária, que aborda questões que perduram por anos no Brasil, foi decidida às pressas, sem um diálogo com profissionais especializados no estudo das questões urbanísticas.

Segundo Tartuce (2008) a lei trouxe significativas mudanças para o ordenamento jurídico brasileiro, como criar o direito real de laje, facilitar a usucapião extrajudicial (prevista no artigo 1071 do Código de Processo Civil de 2015), introduzir novas modalidades de condomínios, alterar a Lei nº 11.977/2009 no que tange as disposições sobre o programa “Minhas Casa, Minha Vida”, mudar aspectos da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, modificar a concessão de uso especial para fins de moradia, introduzir políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB), disciplinar o condomínio de lotes e o condomínio simples e introduzir o instituto da legitimação fundiária.

No que diz respeito ao contexto político do surgimento da Lei nº 13.465/2017, importante ressaltar que a sua sanção ocorreu em meio a diversas outras mudanças legislativas no Brasil, desencadeadas após o afastamento da presidente Dilma Rousseff e seu posterior *impeachment*, ocorrido em 31 de agosto de 2016.

Nesse ponto, a nova lei de regularização fundiária se aproxima da Lei do PMCMV, pois se esta surgiu como consequência da crise hipotecária estadunidense, aquela surgiu como fruto de um contexto de instabilidade política e econômica vivenciado pelo Brasil na época.

De acordo com Clara Cirqueira de Souza e Maria Tereza Fonseca Dias (2019), a Lei nº 13.465/2017 está entre uma série de construções legislativas relevantes, como a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (“PEC do congelamento de gastos”), a Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017 (que flexibilizou direitos trabalhistas), a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 (que possibilita a terceirização de atividades-fim do Estado), seguindo a mesma perspectiva ideológica adotada no período.

As normas citadas acima foram criadas em um momento de avanço das políticas de austeridade, implementadas no governo Michel Temer¹⁹. Na circunstância aspectos sociais acabaram figurando em um segundo plano, sendo precípuo analisar se a lei de regularização fundiária de 2017 acompanhou a tendência legislativa da época.

Assim, é necessário compreender que houve uma mudança de paradigma no âmbito legislativo, o qual, pela orientação dos instrumentos normativos citados, vai de encontro à perspectiva constitucional do modelo de bem-estar e justiça social. Em suma, deve ser analisada a influência dessa perspectiva na Lei nº 13.465/2017 e como trabalhar esse novo paradigma legal, que se mostra contrário às conquistas da reforma Urbana introduzidas na Constituição de 1988. (SOUZA; DIAS, 2019, p. 85)

Destaque-se que as polêmicas entorno da Lei ensejaram a propositura de três ações de inconstitucionalidade, ainda pendentes de julgamento, quais sejam, ADI nº 5771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5883, propostas, respectivamente, pelo Ministério Público Federal (MPF), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o que demonstra as controvérsias acerca de uma lei elaborada sem o necessário tempo de reflexão.

¹⁹ Presidente do Brasil de 12 de maio de 2016 a 31 de dezembro de 2018.

4.2 Conteúdo

A Lei nº 13.465/2017 conta com quatro títulos, quais sejam: Título I) Da regularização fundiária rural; Título II) Da regularização fundiária urbana; Título III) Dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União; e, por fim, Título IV) Disposições finais.

O trabalho diz respeito às alterações que a Lei nº 13.465/2017 trouxe no âmbito da regularização fundiária urbana, de forma que o Título II será o objeto do estudo, sendo dado enfoque ao conceito da regularização fundiária, ao significado de núcleos urbanos informais e aos principais instrumentos da Reurb.

4.2.1 Conceito de regularização fundiária

A regularização fundiária consiste na realização de políticas públicas que objetivam promover a formalização de imóveis, observando os aspectos sociais, econômicos e ambientais envolvidos. O conceito de regularização fundiária na lei vem especificado no seu artigo 9:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos **núcleos urbanos informais** ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes [...] (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Vislumbra-se deste conceito que o objetivo primordial da regularização fundiária é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a titulação de seus ocupantes.

Assim, o legislador parece ter optado por uma visão restritiva da regularização fundiária, que a aproxima de seu viés mercadológico, pois a incorporação e a titulação permitem o cumprimento de obrigações fiscais e a utilização dos bens imóveis como ativo financeiro²⁰, mas não necessariamente satisfazem o direito à moradia.

²⁰ “Ativo financeiro é tudo o que possui valor e pode ser negociado no mercado financeiro.” Disponível em: <<https://master.clear.com.br/ativos-financeiros/>>. Ao serem regularizados os imóveis podem ser alvo de negociações, viabilizando-se a realização de investimentos.

A previsão de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais no artigo 9º ampliam o conceito, contudo, melhor seria se o legislador tivesse elencado o direito à moradia como elemento estruturante da regularização fundiária.

Além disso, o texto indica que as medidas suscitadas servem à incorporação e à titulação, e não o contrário, ou seja, as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais não são o objetivo prioritário da regularização fundiária, e sim, pontuação um meio para viabilização da incorporação dos imóveis e da titulação dos ocupantes.

É importante mencionar que a Lei nº 11.977/2009 (MCMV) ao trazer o conceito de regularização fundiária elencava a garantia do direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

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

Assim, em uma análise comparativa, é perceptível que o artigo 46, revogado, considerava os fins sociais como elementos estruturantes do conceito de regularização fundiária, de maneira que o direito à moradia, as funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente equilibrado eram a própria razão de ser da regularização fundiária.

Neste sentido, na Lei nº 13.465/2017, a moradia deixa de figurar como razão da regularização fundiária e passa a ser um entre os vários objetivos da Reurb (artigo 10²¹, VI): “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União,

²¹ Artigo 10 da Lei nº 13.465/2017: “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.” (BRASIL, 2017).

Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas [...]” (BRASIL, 2017).

Percebe-se, portanto, um retrocesso não apenas terminológico, mas, também, fundamental, pois o direito à moradia foi extirpado do conceito de regularização fundiária para constar apenas como um dos objetivos ordinários da Lei nº 13.465/2017.

4.2.2 Núcleo urbano informal: clandestinidade e irregularidade

O objeto da regularização fundiária, nos termos do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, são os núcleos urbanos informais, que são definidos como clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível a titulação por qualquer outro modo:

Art. 11 [...] II - **núcleo urbano informal**: aquele **clandestino, irregular ou** no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização [...] (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Infere-se da dicção legal que a informalidade se apresenta como conceito genérico, enquanto a clandestinidade e a irregularidade seriam espécies. Ressalte-se, ainda, que o mesmo artigo, trazendo a conjunção “ou”, indica que a clandestinidade, a irregularidade e a impossibilidade de realizar a titulação são hipóteses autônomas, embora possam ser articuladas.

Na lei revogada (Lei nº 11.977/2009), no lugar de núcleo urbano informal, era utilizada a expressão “assentamentos irregulares”, cujo conceito já apresentava as palavras “informais” e “irregulares”:

Art. 47. [...] VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos **informais ou irregulares**, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia [...] (BRASIL, 2009, grifo nosso).

A informalidade, no âmbito jurídico, não é necessariamente uma situação negativa ou transgressora e pode, inclusive, ser instituída juridicamente, como nos

contratos consensuais, que são válidos e possuem eficácia, ainda que dispensada qualquer exigência de forma específica²².

Diante da ausência de definição legal, pode-se dizer que a irregularidade se referiria às situações que, embora não sejam ilegais, ensejam pouca ou nenhuma proteção jurídica, como se pode observar, por exemplo, no tratamento da obrigação natural²³, das situações sociais de amizade ou de cortesia²⁴, de mera permissão ou tolerância²⁵, até mesmo da quitação que, embora irregular, é dotada de certa eficácia probatória²⁶.

Se em relação à informalidade e à irregularidade não há inovação, pois já apareciam na lei revogada, a introdução da palavra “clandestinidade” suscita maior necessidade de definição.

Ao trazer o termo clandestinidade no inciso II, do artigo 11 da nova lei de regularização fundiária, o legislador, por uma questão técnica, acaba remetendo ao instituto da posse.

O asseverado decorre do fato de que o termo “clandestinidade” designa um vício possessório, pois, a posse, adquirida mediante meio arditoso, é qualificada como clandestina. Segundo esclarecem Tepedino, Barboza e Moraes: “Diz-se clandestina a posse adquirida por meio traiçoeiro, de modo que o antigo possuidor não se dê conta do ato aquisitivo.” (2014, p. 461).

Ainda sobre o tema, essencial observar que, uma vez cessados os atos de clandestinidade, adquire-se a posse para os efeitos legais, no entanto, uma posse injusta, de acordo com o disposto no artigo 1200 do CC precitado. Disso resulta que, enquanto durar a prática de atos clandestinos, o poder de fato exercido não se qualifica como posse, conforme expressa o artigo 1208 do CC: “não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição

²² Artigo 107 do CC: “A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.” (BRASIL, 2002)

²³ Art. 814 do CC: “As dívidas de jogo ou de aposta não obrigam a pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo se foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito [...]” (BRASIL, 2002).

²⁴ Art. 736 do CC: “Não se subordina às normas do contrato de transporte o feito gratuitamente, por amizade ou cortesia [...]” (BRASIL, 2002).

²⁵ Art. 1.208 do CC: “Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.” (BRASIL, 2002).

²⁶ Artigo 320, parágrafo único do CC: “Parágrafo único. Ainda sem os requisitos estabelecidos neste artigo valerá a quitação, se de seus termos ou das circunstâncias resultar haver sido paga a dívida.” (BRASIL, 2002).

os atos violentos, ou clandestinos, **senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.**” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

A utilização do termo clandestinidade, se escolhida no significado técnico do Código Civil, como modo de aquisição da posse, o teria sido na lei comentada, para afastar o exercício da posse pelos ocupantes de núcleos informais, ou, no caso de ter cessado a clandestinidade, para afastar a posse justa, em consonância com o artigo 1.200 do Código Civil, segundo o qual: “É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.” (BRASIL, 2002).

Contudo, é cabível sustentar que a lei de 2017 não empregou necessariamente o termo clandestinidade na acepção técnica do Código Civil.

Como argumento neste sentido, cita-se o fato que o a lei de 2017 define expressamente a situação dos ocupantes de bem público como detenção:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 [...] (BRASIL, 2017).

De fato, não existe detenção justa ou injusta, pois, caso o detentor²⁷ se recuse a devolver o bem ao possuidor em nome de quem se obrigou a conservar a posse, restará configurada a posse precária, adquirida mediante abuso de confiança.

Ainda, incorreria em equívoco a lei se falasse em “núcleo urbano consolidado” e, ao mesmo tempo, em clandestinidade como meio de aquisição da posse, pois se a clandestinidade se referisse ao momento aquisitivo, o exercício irreversível e pacífico da posse não poderia, obviamente, ser ao mesmo tempo clandestino.

Observa-se, portanto, que o legislador de 2017, embora tenha escolhido aludir expressamente à clandestinidade, evitou aproximá-la da posse. É o que se verifica nos incisos II e VI do artigo 11, que utilizam a palavra ocupantes, enquanto poderiam falar em possuidores.

Art. 11 [...] II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus **ocupantes**, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou

²⁷ Artigo 1.198 do Código Civil: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.” (BRASIL, 2002).

regularização [...] VI - 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 [...] (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Essa desvinculação da clandestinidade com o instituto da posse, inevitável no caso das áreas públicas se tratando de detenção e deliberada para as áreas privadas, indica a intenção clara do legislador de criar um conceito autônomo de núcleo urbano informal, caracterizado por uma “não-posse” ou posse degradada, insuscetível de produzir a plenitude de seus efeitos, senão a partir do momento de seu reconhecimento ou saneamento pelos mecanismos da regularização fundiária.

Corroborando o suscitado o instituto da legitimação de posse, destinada aos imóveis urbanos de titularidade privada, pois o artigo 25²⁸ da nova lei de regularização fundiária prevê o reconhecimento da posse mediante ato do poder público e, nos termos do artigo 26²⁹, o tempo para posterior aquisição do direito de propriedade só começa a contar a partir do registro do título de posse. Desse modo, a posse (no sentido do art. 1.196 do CC) só existe a partir da chancela do poder público, que transforma a situação anterior ao eliminar a clandestinidade e a irregularidade.

Do mesmo modo, no pertinente aos imóveis públicos, caberá a legitimação fundiária, que concederá o título de propriedade e, conseqüentemente, a posse, que só existe após ato do poder público, nos termos do artigo 23 da nova lei de regularização fundiária.

Sustenta-se, portanto, a posse só existe na Lei nº 13.465/2017 a partir da transformação da situação de fato anterior, clandestina e/ou irregular, em posse.

²⁸ Artigo 25 da Lei nº 13.465/2017: o poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. § 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos. § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

²⁹ Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. § 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente. § 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

A informalidade, contida no conceito de núcleo urbano informal, atua no sentido de impedir que os efeitos de uma posse adquirida se produzam em favor dos ocupantes de áreas públicas e privadas, obstando a usucapião, excetuando-se a previsão da usucapião coletiva urbana prevista no artigo 10 da Lei nº 10.257/2001³⁰.

Assim sendo, os elementos qualificadores do núcleo urbano informal, a informalidade, associada à clandestinidade e a irregularidade, atuam como óbice à posse e aos seus efeitos, denotando uma ausência do direito, e, apenas acidentalmente, por meio da regularização, é reconhecida aos ocupantes a posse, somente quando intrincada com o direito de propriedade.

O exposto encontra guarida na compreensão da hipótese do “não-direito” de Jean Carbonnier, pois no núcleo urbano informal verifica-se uma situação na qual o direito afugenta fatos que deveriam ter repercussões jurídicas. Segundo o eminente autor:

O não-direito é a ausência de direito nas relações humanas nas quais o direito teria a vocação teórica a estar presente. Não é, evidentemente, o “antidireito”, o direito injusto que é um fenômeno positivo. O não-direito é uma negação, uma ausência característica (CARBONNIER, 2001, p. 25 e 26, tradução nossa).

Nota-se, portanto, que a informalidade sequer chega a ser considerada uma situação ilegal ou reprovável juridicamente, sendo, na verdade, ignorada, como se o direito se recusasse a contemplar a situação dos ocupantes até o seu reconhecimento jurídico ulterior.

Ainda que um núcleo urbano informal seja consolidado, e que os ocupantes sejam verdadeiros possuidores e moradores, a Lei nº 13.465/2017 “reduz” a sua existência legal que, efetivamente, surgirá quando a administração pública entender por bem reconhecê-la. Evidencia-se, deste modo, conforme explica Jean Carbonnier, que “o não-direito é a essência”, enquanto “o direito o acidente.” (2001, p. 34, tradução nossa).

³⁰ Art. 10 da Lei nº 10.257/2001. “Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural [...]” (BRASIL, 2001).

Assim, no conceito de núcleo urbano informal, estampado no artigo 11, II, da lei de 2017, a informalidade, conforme hipótese exposta, reforça uma compreensão dos ocupantes à margem do direito.

Deliberadamente, portanto, optou-se, na lei comentada, por excluir a posse como instituição jurídica de referência, ainda que o ocupante exerça, de fato, poderes inerentes à propriedade, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil, que o elegeria como legítimo beneficiário de uma proteção jurídica plena, considerando, principalmente, o exercício do direito à moradia.

4.2.3 Instrumentos da Reurb

O artigo 15 da Lei nº 13.465/2017 traz rol exemplificativo dos institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb, entre os quais se destacam a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação de posse e a legitimação fundiária.

4.2.3.1 Concessão de uso especial para fins de moradia

A CUEM foi disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e mantida em vigor em razão da Emenda Constitucional nº 32/2001, como forma de buscar alternativas capazes de solucionar a problemática advinda da ocupação de bens públicos, uma vez que o artigo 183, §3º da Constituição de República³¹ impede a realização da usucapião em tais casos.

O instituto busca promover direitos aos ocupantes de bem público de forma gratuita, administrativa ou judicial, vinculando-o à finalidade da moradia. O conceito do instituto está estampado no artigo 1º da MP, alterado pela Lei nº 13.465/2017.

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, **possuiu** como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de **imóvel público** situado em área com características e finalidades urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao

³¹ Art. 183 da CRFB/88: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Saliente-se que a concessão especial de uso para fins de moradia é um direito subjetivo do ocupante, desde que presentes os requisitos, de modo que o legislador atribuiu ao Poder Público uma atividade vinculada. O instituto almejou, de fato, conferir segurança aos beneficiários, pois, foi criado verdadeiro direito, que pode ser transmitido aos herdeiros. De acordo com Carvalho Filho:

Desse modo, pode-se dizer que o *direito à propriedade*, no usucapião, e o *direito ao uso de imóvel público*, na concessão de uso especial, retratam *direitos-meio* para o exercício do *direito-fim* – este o direito à moradia, verdadeiro pano de fundo daqueles outros direitos. (2021, p. 1285, grifos do autor).

O instituto foi introduzido no artigo 1.225 do Código Civil, pela Lei nº 11.481/2007, que acrescentou o inciso XI no rol dos direitos reais. O instituto também está no artigo 15, XII da Lei nº 13.465/2017, como um instrumento da Reurb.

A concessão de uso especial para fins de moradia não se confunde com a concessão de uso, que é disciplinada no Decreto-Lei nº 271/1967, no artigo 7º e também foi incluída no rol de direitos reais do Código Civil (no artigo 1225, XII, sob a denominação de concessão de direito real de uso).

Art. 7º É instituída 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 comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas [...] (BRASIL, 1967/2007).

A concessão de direito real de uso diferencia-se da concessão especial de uso para fins de moradia porque não possui escopo exclusivamente habitacional, enquanto aquela se assemelha à usucapião especial urbana, sendo requisito para o perfazimento do direito subjetivo a posse ininterrupta e pacífica por cinco anos até 22 de dezembro de 2016, além de exigir que se trate de um imóvel urbano de até 250m², que o uso do terreno seja para fins de moradia do possuidor ou de sua família, e que o possuidor não tenha a propriedade de outro imóvel urbano ou rural.

Na concessão de uso especial para fins de moradia, o titular adquire um direito real, que lhe propicia a posse direta sobre um bem público, sendo o instituto uma

alternativa à impossibilidade de usucapir bens públicos, conforme sustentado pela doutrina:

Cuida-se de tratamento legislativo estabelecido em razão da proibição constitucional de usucapião de bens públicos. Como não se afigura passível de usucapião, ou seja, de aquisição originária da propriedade de bem público, confere-se ao particular instrumento que permite a transmissão da posse, desde que preenchidos os requisitos legais. (TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2021, p. 368).

A dúvida que subsiste consiste em saber como se dará a aplicação da CUEM frente à recém criada legitimação fundiária, posto que esta abarca os casos de imóveis públicos, contudo, ambos os institutos podem coexistir harmonicamente. Com efeito, diferencia-se a concessão de uso especial para fins de moradia da legitimação fundiária, porque aquela não perfaz o título de propriedade, e, também, não está submetida à discricionariedade do Poder Público.

Dado os requisitos impostos, a CUEM favorece mais frequentemente grupos vulneráveis, que não ficam ao alvedrio da Administração, sendo possível, inclusive, o ajuizamento de ação para declaração do direito.

4.2.3.2 Legitimação de posse

A legitimação da posse era conceituada no artigo 47, IV da Lei MCMV.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

Ainda, o artigo 59 do mesmo diploma legal, asseverava que: “a legitimação de posse devidamente registrada **constitui direito** em favor do detentor da posse direta **para fins de moradia.**” (BRASIL, 2009, grifos nossos).

O instituto passou a ser disciplinado pela Lei nº 13.465/2017, que a conceitua no artigo 25.

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza

da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. [...] (BRASIL, 2017).

A legitimação de posse garante a expedição de um título de posse de imóvel objeto da Reurb, sendo possível sua conversão em título de propriedade, desde que cumpridos os critérios relativos à usucapião constitucional do artigo 183 da CRFB/88. Transforma-se a ocupação em posse, tornando a usucapião possível.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral [...] (BRASIL, 2017).

Assim, como a legitimação fundiária, que será abordada a seguir, a legitimação de posse diz respeito a um modo de aquisição originário do direito de propriedade por conversão em propriedade do título de posse conferido por ato do poder público, conforme o disposto no artigo 26, § 2º da Lei nº 13.465/2017:

[...] § 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário. (BRASIL, 2017).

A legitimação de posse na nova lei não constitui direito em si, o que significa uma transformação em relação à lei anterior, Lei nº 11.977/2009, que a definia, no seu artigo 59, como direito constituído em favor do beneficiário, quando exercida para fins de moradia.

Acentuou-se a relevância da titulação, em detrimento do direito à moradia, perfectibilizado pela posse. De acordo com Tartuce:

Nota-se que não há mais previsão de que a legitimação de posse cria *direito ao possuidor*, como estava na Lei 11.977/2009, mas apenas confere *título*, podendo ser afastada a tese de que se trata de um direito real.” (2018, p. 3, grifo do autor).

Outra mudança em relação à lei revogada, pode ser observada no §2º do artigo 25, que passou a dispor que: “a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.” (BRASIL, 2017). Revela-

se, assim, a preferência do legislador para o título de propriedade, posto que em caso de bens públicos, caberá o instituto da legitimação fundiária.

4.2.3.3 Legitimação fundiária

A legitimação fundiária consiste em novo instrumento de regularização fundiária, previsto no artigo 15, I, da lei de regularização fundiária de 2017, e cuja definição está expressa no artigo 23 da mesma lei.

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que **detiver** em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 [...] (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Assim, verifica-se que, por meio da legitimação fundiária, adquire-se a propriedade de forma originária de unidade imobiliária com destinação urbana, desde que integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016.

Além do artigo 23 precitado, o artigo 11, VII, da Lei nº 13.465/2017, conceitua a legitimação fundiária, a seguir: “VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.” (BRASIL, 2017).

O legislador inovou ao criar um meio de possibilitar a aquisição originária da propriedade de bens públicos e privados sem a utilização da usucapião.

Os requisitos para a legitimação fundiária estão elencados no §1º do artigo 23 da lei em comento.

§ 1º **Apenas na Reurb-S**, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

A previsão de requisitos apenas para a Reurb-S pode ser criticada, posto que são elencadas condições aos beneficiários de baixa renda (artigo 13, I), enquanto não

foram previstos requisitos para a Reurb-E (artigo 13, II), aplicável quando a população predominante não for de baixa renda.

Quanto à sua natureza jurídica, observa-se que a legitimação fundiária se aproxima da usucapião, em razão de ser uma aquisição originária da propriedade. De fato, “a usucapião configura aquisição originária típica – ou seja, o domínio adquirido começa a existir por ato próprio, o qual não guarda relação de causalidade com o estado jurídico anterior –, na medida em que a propriedade é adquirida sem o concurso do proprietário anterior e a prescindir do respectivo título dominical”.³² (TEPEDINO; KONDER; RENTERIA, 2021, p. 117).

A semelhança entre os institutos levantou questionamentos de constitucionalidade do referido dispositivo, sob o argumento de que a legitimação fundiária colidiria com o artigo 183, §3º da CRFB/88, que veda a usucapião de bens públicos.

O objeto da legitimação fundiária é o núcleo urbano informal consolidado, cujo significado, conforme explicitado anteriormente³³, buscou afastar, no que diz respeito às áreas privadas, o instituto da posse. De fato, a informalidade do núcleo urbano, caracterizado pela clandestinidade e pela irregularidade da ocupação, demarca um espaço de “não-direito”, onde é manifesto que “a pressão do direito” é mínima (CARBONNIER, 2001, p. 26, tradução nossa), pois não reconhece o poder de fato exercido como correspondendo a uma situação jurídica típica, ficando, portanto, aos confins da ilegalidade, antes que seja conferido ao ocupante o título jurídico de posse.

A postura descrita parece ter sido uma forma de o legislador se prevenir da confusão que poderia ocorrer entre a usucapião e a legitimação fundiária, pois ao descaracterizar juridicamente a situação de fato anterior, afasta-se a similaridade entre os institutos.

O cuidado do legislador também aparece no caput do artigo 23 quando dispõe que a relação do ocupante com o bem público é de detenção e não de posse.

Ressalte-se que é uma tradição asseverar a impossibilidade da posse de bens públicos, sendo este o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

³² No mesmo sentido, assevera Paulo Lôbo: “A usucapião, nas palavras de Paulo Lôbo: “é o modo de aquisição originária da coisa imóvel, em virtude da posse contínua de alguém no tempo estabelecido em lei.” (2022, p. 139).

³³ Conforme p. 34, supra.

A primeira vez que o STJ enfrentou a questão da posse sobre bens públicos foi em abril de 2004. À época a 2ª Turma apreciou o Recurso Especial nº 540.806/DF (REsp), sob a relatoria da Ministra Eliana Calmon. O caso versava sobre a disputa entre a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (“Terracap”) e o Condomínio Residencial Del Lago. A “Terracap” interpôs Recurso Especial ao STJ, sob o argumento de que, por ser empresa pública, sempre esteve na posse plena do bem objeto do litígio, e arguiu a tese de que a ocupação por particulares consistia em mera detenção. Segue a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO POSSESSÓRIA - DISPUTA DA TERRACAP COM O TÍTULO DE DOMÍNIO – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. 1. A Terracap perdeu a posse da área litigiosa e não mais conseguiu obtê-la, sequer após a determinação judicial de imissão. 2. Sem ser possuidor, não pode o dominus opor-se a quem discute posse em interdito. 3. **Não há empecilho de obter-se a posse de bem público.** 4. O STJ, em conflito de competência, decidiu pela competência da Justiça do Distrito Federal. 5. Recurso Especial improvido. (Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso especial nº 540.806-DF. Relatora: Eliana Calmon. Distrito Federal, 1 de ab. de 2004, grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que em um primeiro momento, o STJ não entendeu existir óbice à posse de bens públicos.

Todavia, em 14 de dezembro de 2004, o STJ mudou o seu entendimento. Novamente a “Terracap” figurava na lide, em oposição à Anésio Sobrinho Filho, que ajuizou ação de manutenção de posse contrária à empresa pública.

Após o deslinde processual, o REsp nº 146.367/DF foi analisado pela 4ª Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Barros Monteiro, que, por unanimidade, não conheceu do recurso, tendo sido proferido acórdão com a seguinte ementa:

INTERDITO PROIBITÓRIO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, PERTENCENTE À “COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP”. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA NO CASO. – **A ocupação de bem público, ainda que dominical, não passa de mera detenção**, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do CC/1916). Recurso especial não conhecido. (REsp nº 146.367/DF, rel. min. Barros Monteiro, 4ª Turma, 14 dez. de 2004, grifo nosso).

O Superior Tribunal de Justiça, em oposição à decisão anterior, entendeu pela impossibilidade da posse de bens públicos. As decisões que se seguiram acompanharam o entendimento do REsp nº 146.367/DF.

O STJ proferiu, ao todo, doze decisões, emanadas de todas as Turmas da 1ª e da 2ª Seção do STJ, que referendaram a tese esposada inicialmente no REsp 146.367 de que não se admite a posse de bens públicos sem autorização estatal, mesmo no caso de bens dominicais. (SILVA, 2011, p. 21 e 22)

Essa compreensão da questão foi esposada na Súmula 619: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.”

Contudo, o texto constitucional não veda a posse de bem público, o que se proíbe é a usucapião, razão pela qual parte da doutrina diverge do posicionamento adotado pelo Egrégio Tribunal. A título de exemplo, segue o que diz o doutrinador Paulo Lôbo:

[...] tem havido decisões dos tribunais, notadamente do STJ (Súmula 619), no sentido de caracterizar a ocupação de terras públicas como mera detenção de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Porém, ainda que os tribunais procurem dar sentido à vedação constitucional de aquisição dessas terras por meio de usucapião, valem-se de fundamentação equivocada, pois quem as ocupa investe-se na situação de possuidor, que é situação fática passível de proteção pelos interditos possessórios, não se confundindo com a figura de detentor [...] (LÔBO, 2022, p. 60).

Pensar que a posse só é possível se a usucapião também o for é um equívoco, pois a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade, mediante a satisfação de determinados requisitos, entre os quais, destaca-se a posse.

Atrelar a usucapião à posse é recorrer a uma compreensão unitária e individualista da propriedade, pois implica defender que a posse só é possível se a propriedade também o for. Todavia, as reformulações sofridas pelos institutos da posse e da propriedade impedem que a posse seja vista sempre como a sombra da propriedade.

Para fins elucidativos, é necessário compreender as teorias subjetiva e objetiva da posse. Para a primeira, atribuída a Friedrich Karl Von Savigny, a posse consiste no *corpus*, apreensão física ou detenção de um bem, somado ao *animus domini*, vontade de ser dono, de modo que o *animus* diferenciaria a posse da detenção.

Já na teoria objetiva, de Rudolph Von Ihering, o *animus* deixa de ser caracterizado pelo elemento subjetivo, verificado na vontade do possuidor, e passa a se caracterizar mediante a manifestação da conduta de dono (*affectio tenendi*), ou

seja, o *corpus* e o *animus* são indissociáveis na teoria objetiva. Possuidor, portanto, é aquele que se comporta, em relação à coisa, como proprietário.

Ihering amarrava a posse à propriedade, tendo chegado a afirmar que “onde a propriedade não é possível, objetivamente ou subjetivamente, a posse também não o é” (IHERING, 2007, p.133).

Para a teoria objetiva, a posse é a condição da utilização econômica da propriedade. Segundo Ihering: “A utilização econômica da propriedade tem por condição a posse. A propriedade sem a posse seria um tesouro sem chave para abri-lo, uma árvore frutífera sem a competente escada para colher-lhes os frutos.” (2004, p. 8).

Quanto à detenção, na teoria objetiva, ela não se distingue da posse, diferenciando-se ambos os institutos tão somente em razão de impedimento legal.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao dizer que a posse consiste no exercício de fato de algum dos poderes inerentes à propriedade, aproxima-se da teoria objetiva, de forma que basta que se configure a situação de fato ou a relação de fato entre uma pessoa e uma coisa para que o indivíduo seja considerado possuidor, salvo comprovada a ocorrência dos critérios de qualificação da detenção, restritivamente elencados no art. 1198 do Código Civil, reprodução atualizada do impedimento legal da teoria objetiva.

Ainda que relacionada à propriedade, como atesta a definição do possuidor pelo artigo 1196 do CC, é inegável a compreensão da posse como instituto autônomo, consubstanciado em situação de fato distinta da propriedade, de modo que diante da sua existência são cabíveis os seguintes efeitos: 1 – desforço imediato (artigo 1.210, §1º, CC); 2 – ações possessórias (1.210, caput, CC; artigo 554 a 568, CPC); 3 – direito de percepção dos frutos (artigo 1.214, CC); 4 – direito de indenização por benfeitorias (artigo 1.219, CC); e o 5 – direito de retenção (artigo 1.219, CC).

A usucapião, embora apresente a posse como requisito, com ela não se confunde, podendo ser definida como um modo de aquisição originário da propriedade por meio da posse com *animus domini*, contínua e incontestada, observado determinado prazo, variável de acordo com a sua modalidade legal.

O argumento de que a posse de bens públicos não é possível no exclusivo fundamento dos artigos 183, §3º e 191, §u da CRFB/88, bem como do artigo 102 do CC, portanto, não se sustenta.

Assim, da análise da definição de posse e da vedação constitucional da usucapião dos bens públicos, deve-se concluir pela inconsistência da extensão desta proibição ao mero exercício da posse.

Possível ainda, ir além, pois o constituinte, ao impedir a usucapião de bens públicos, objetivou salvaguardar o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, razão pela qual vedou a aquisição da propriedade de bens públicos pela prescrição aquisitiva, nada sendo dito acerca da impossibilidade de usucapir outros direitos reais sobre os mesmos bens.

É o que se depreende do próprio texto constitucional, pois os artigos 183, §3º e 191, I, versam, respectivamente, sobre usucapião especial urbano e usucapião especial rural, que se destinam à aquisição do direito de propriedade.

Corroborando essa análise o artigo 1225, XI do Código Civil que acolheu, no rol dos direitos reais, a concessão de uso especial para fins de moradia, pois o legislador criou verdadeiro direito, decorrente da posse de imóvel público.

Conforme exposto anteriormente³⁴, a concessão de uso especial para fins de moradia, introduzida pela Medida Provisória nº 2.220/2001, opera de modo similar à usucapião. O instituto constitui direito de uso para fins de moradia para aquele que, após o decurso de cinco anos, possua imóvel público, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, situado em área com características e finalidades urbanas, utilizado para moradia do possuidor ou de sua família.

A concessão de uso especial para fins de moradia prevê expressamente³⁵ a posse de bens público, o que apresenta o reconhecimento do legislador pela possibilidade do exercício de posse sobre tais bens.

[...] acresça-se que a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, que regulamentou o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), previu-a textualmente ao disciplinar a concessão de uso especial para fins de moradia, tendo por pressupor a *posse* ininterrupta por 5 anos *de propriedade pública*, independentemente de prévia autorização administrativa [...] o que confirma, do ponto de vista dogmático, a compatibilidade do exercício possessório sobre tais bens. (TEPEDINO, 2011, p. 36 e 37, grifos do autor).

³⁴ Conforme, pp. 36 a 38, supra.

³⁵ Artigo 1º da Medida Provisória 2.220/2001: “Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, **possuiu** como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.” (BRASIL, 2017, grifo nosso).

De todo modo, ainda que fosse vedada usucapião sobre qualquer direito real, seria possível a posse sobre bens públicos, pois a existência e exercício da posse, conforme reza o artigo 1196 do Código civil, prescinde do *animus domini*, que é requisito exclusivo da posse *ad usucapionem*.

Ainda, convém observar que a situação dos ocupantes de núcleo urbano informal consolidado não coincide com o conceito de detenção previsto no artigo 1.198 do Código Civil³⁶, pois detentor é “quem se encontra em situação de dependência em relação ao possuidor” (LÔBO, 2022, p. 60), e “não há qualquer dependência ou vínculo entre o possuidor e o ente federativo (União, Estados ou Municípios).” (LÔBO, 2022, p. 60).

Se o legislador infraconstitucional de 2017 claramente buscou estremar posse e bens públicos, observa-se, apesar dos esforços na construção normativa, que a usucapião e a legitimação fundiária se aproximam, principalmente, quando se trata de áreas privadas. É o que se infere do artigo 23 da Lei nº 13.465/2017, pois ao referir-se expressamente ao núcleo urbano informal “consolidado”, admite-se, no próprio conceito de legitimação fundiária, a existência de uma situação de fato irreversível, portanto, contínua e pacífica, que servirá de fundamento jurídico ao processo de regularização.

Assim, a legitimação fundiária é uma espécie de último recurso para núcleos já consolidados, cuja reversão implicaria mais ônus do que benefícios, o que nada mais é do que o exercício da posse, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil.

Neste sentido, a legitimação fundiária vai diferenciar-se da usucapião porque o que lhe dá ensejo não é a posse, que de fato pode existir, mas sim ato discricionário da administração pública. O que diz Elisa Nacur:

Isso deixa claro que existem algumas diferenças entre a usucapião especial constitucional e a legitimação, que não configura propriamente uma prescrição aquisitiva, mas um ato discricionário do poder público, por não poder se tratar, em respeito à Constituição Federal de 1988, de usucapião de imóvel público. (2019, p. 118).

Diante do exposto, o que fica evidente é que se a legitimação fundiária não se confunde com a usucapião, não é porque não há posse do bem público, possível como

³⁶ Artigo 1.198 do Código Civil: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens e instruções suas.” (BRASIL, 2002).

já demonstrado³⁷, mas porque esta não é um requisito desta modalidade de aquisição originária da propriedade.

Se a posse é situação de fato (exercício de poderes inerentes à propriedade), e se o *animus* é a vontade de dar destinação econômica ao bem, por meio da conduta de dono, é possível a posse de bens públicos, e pensar de outro modo implicaria colidir com a construção teórica que define a posse, nas palavras de Schopenhauer, “[...] o que é verdadeiro na teoria deve sê-lo também na prática.” (2017, p. 56).

Com base nessas considerações, constata-se que a legitimação fundiária não colide com a ordem constitucional, pois o instituto não se identifica com a usucapião, apresentando-se como uma alternativa às situações irreversíveis, principalmente em imóveis públicos, permitindo aos ocupantes a obtenção do título sem seguir a cadeia registral anterior.

Trata-se de medida que tem por objetivo beneficiar a população de baixa renda. Pela redação do § 4º do artigo 23, conclui-se que a outorga do título de propriedade constitui “faculdade” do poder público, ou seja, é ato de natureza discricionária. (DI PIETRO, 2021, p. 848).

³⁷ Conforme, pp. 41 a 46, supra.

5 LEI 13.465/2017: CONSTITUCIONALIDADES

O percurso realizado no trabalho permitiu traçar o panorama da temática da regularização fundiária urbana no Brasil. Foram feitas considerações sobre os aspectos históricos e sociais que circundam o tema, foi demonstrado que a Constituição da República Federativa de 1988 delineou a política urbana e foram destacados o Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017.

Neste capítulo passa a ser analisada a conformidade da nova lei de regularização fundiária urbana com a CRFB/88, questionando-se o caráter secundário dado ao direito à moradia.

5.1 Função social da propriedade

No que diz respeito aos direitos fundamentais individuais, destacadamente, a propriedade, a liberdade, a igualdade e a vida, cumpre considerar que, após o período feudal, seu ressurgimento no ocidente se deu de acordo com os anseios da burguesia emergente.

Contudo, os conceitos construídos sob a égide do Estado Liberal foram alvo de reformulações, principalmente após a segunda guerra mundial, uma vez que o cenário de miséria, advinda das atrocidades que as instituições não foram capazes de conter, colocaram em xeque as normas eminentemente liberais.

Naquele contexto ganhou força o paradigma do Estado de Bem-Estar Social, provocando a chamada “constitucionalização” do direito civil, que questionou o discurso tecnocrático de outrora, deixando de se sustentar a compreensão de um Estado neutro e absenteísta. Merece destaque o que diz Anderson Schreiber:

A metodologia civil constitucional nasce da convicção oposta à de que não existe um direito civil “neutro” ou “não histórico”. A aparente neutralidade ideológica das codificações civis europeias servia, na verdade, a um projeto bem definido: manter a segurança e a estabilidade dos negócios a salvo de qualquer intervenção, mudança ou crise do Estado, apartando o direito civil do restante do ordenamento jurídico e protegendo-o como espaço da autonomia da vontade, tutelada em si mesmo, independentemente dos fins que a vontade individual se propusesse a perseguir. (SCHREIBER, 2016, p. 4).

Não mais bastava a compreensão de um papel negativo do estado, demasiadamente centrado na literalidade normativa, impondo-se a necessidade de

um ordenamento jurídico respaldado em princípios que permitam a argumentação fundada na razão pública, permanecendo o direito vinculado à norma, sem, contudo, adotar-se uma visão positivista sob o falso argumento da neutralidade.

Diante do exposto, a propriedade deixou de ser vista de forma absoluta e passou a ser protegida se conforme à sua função social.

Na ordem constitucional brasileira, a Constituição Federal de 1934, sob a influência da Constituição Mexicana (1917) e Alemã (1919), foi a primeira a garantir a função social da propriedade, ainda que não nesses termos, pois em seu artigo 133, XVII, enunciou que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.” (BRASIL, 1934). Apenas na Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o princípio da função social da propriedade surgiu de maneira expressa (artigo 160, III). Hoje, o princípio está no artigo 5º, XXIII da CR/88: “a propriedade atenderá a sua função social.” (BRASIL, 1988).

No que diz respeito à propriedade urbana, o artigo 182 da CRFB/88 enuncia no §2º que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988). No §4º do mesmo artigo o legislador trouxe hipóteses passíveis de serem utilizadas pelo Poder Público municipal com vistas a promover o adequado aproveitamento do solo urbano, quais sejam, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo e desapropriação.

A dúvida levantada é se a função social da propriedade urbana se limitaria aos requisitos expressamente previstos no artigo supracitado ou se abarcaria outros, ou seja, se deve ser aplicada como um princípio orientador, sopesado diante dos casos concretos ou se sua interpretação deve ser realizada restritivamente, por meio da aplicação do artigo 182 da CRFB/88.

A Constituição da República de 1988 caracteriza-se pela valorização de aspectos existenciais, de modo que uma interpretação contextual do ordenamento jurídico indica que a função social deve ser aplicada de forma ampla.

Pode-se concluir que ao menos no que diz respeito à propriedade imobiliária, urbana e rural, o Constituinte indica expressamente, nos arts. 182 e 186, interesses sociais relevantes que entende devem ser atendidos pelo titular do direito de propriedade. Entretanto, não é apenas a esses interesses sociais que se deve submeter o proprietário. Os dispositivos constitucionais mencionados acima não podem ser interpretados isoladamente, mas

precisam ser lidos à luz dos princípios fundamentais da Constituição. A própria opção axiológica do constituinte, privilegiando valores existenciais sobre valores meramente patrimoniais, deve ser levada em consideração na definição do conteúdo concreto do princípio da função social da propriedade. Dessa forma, a noção de função social deve ser informada por valores existenciais e interesses sociais relevantes, ainda que estranhos à literalidade dos arts. 182 e 186 da lei fundamental. (SCHREIBER, 2013, p. 251).

A controvérsia pode ser melhor compreendida por meio da distinção entre princípios e regras, pois se a função social da propriedade for uma regra, em caso de antinomias, o que ocorre é a prevalência de uma regra sobre a outra. Por outro lado, os princípios estabelecem as bases do ordenamento jurídico e se caracterizam por expressarem valores sociais, possuindo um maior grau de abstração, sendo possível a ponderação e a aplicação concomitante de dois ou mais princípios.

Os princípios constitucionais são extraídos de enunciados normativos, com elevado grau de abstração e generalidade, que preveem os valores que influenciam a ordem jurídica, com a finalidade de informar as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras, de sorte que eventual colisão é removida na dimensão do peso, a teor do critério da ponderação, com a prevalência de algum princípio concorrente. (MORAES, p. 117).

O artigo 5º, XXIII e o artigo 170, III da Constituição Federal não deixam dúvidas de que a função social da propriedade foi elencada pelo nosso ordenamento jurídico como um princípio, expressamente previsto:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes **princípios**: III - função social da propriedade [...] (BRASIL, 1988).

Desse modo, a aplicação da função social da propriedade urbana não se resume ao artigo 182, §4º da CRFB/88. O próprio fato de a Constituição da República colocar o sujeito no centro da proteção jurídica revela a amplitude da função social.

Sob qualquer dos critérios se chegará à mesma conclusão: a função social da propriedade é, por sua natureza, um princípio constitucional. A própria Constituição assim o confirma em seus arts. 5º, XXIII, e 170. Na qualidade de princípio, a função social se espalha por todo o ordenamento jurídico, moldando as relações patrimoniais, de forma a submetê-las ao atendimento dos valores existenciais. (SCHREIBER, 2013, p. 255).

Portanto, a função social é um princípio e pode ser conceituada como o “[...] condicionamento da tutela do direito do proprietário à realização dos valores

constitucionais, e ao atendimento de interesses não proprietários considerados socialmente relevantes.” (SCHREIBER, 2013, p. 250).

5.2 Função social da posse

A compreensão da função social da propriedade como um princípio e a reformulação do conceito do direito de propriedade dão destaque à posse, por ser esta uma situação de fato que comumente colide com o direito de propriedade, que não é mais absoluto e cuja proteção jurídica está condicionada ao perfazimento de sua função social.

Nesse sentido, a posse, além de permitir o exercício do direito de propriedade, funciona como uma espécie de limite ao proprietário, que deverá, de fato, dar destinação econômica ao bem, sob pena de ter seus direitos cedidos a interesses considerados mais relevantes, por consistirem, justamente, em expressões das necessidades mais vitais ao homem.

Daí porque os estatutos fundamentais da posse e propriedade saem do santuário do clássico privado e são constitucionalizados. A publicização da posse revela a sua importância ao uso e o gozo das coisas pelas pessoas, para a **satisfação de suas necessidades vitais**. Trata-se de **concessão à necessidade** [...] (FACHIN, 1996, grifos nossos).

Assim, sendo a posse o exercício dos poderes inerentes à propriedade, consubstanciado em poder de fato exercido sobre o bem, a função social da posse é ainda mais visível do que a função social da propriedade. Por essa razão, ao observar o seu fim social, a posse tutela direitos constitucionais fundamentais, protegendo-os, inclusive, em face do proprietário.

Por se originar de relação fática, a função social da posse, contudo, quando desacompanhada de título dominical que estipule previamente os seus contornos, mostra-se essencialmente dúctil e define-se *a posteriori*, dependendo da compatibilidade da utilização atribuída à coisa, no caso concreto, com situações jurídicas constitucionalmente merecedoras de tutela. Em outras palavras, apartada da propriedade, a tutela possessória depende do direcionamento do exercício possessório a valores protegidos pelo ordenamento, que a legitimem e justifiquem sua proteção legal, inclusive contra o *versus dominus*. (TEPEDINO, 2011, p. 57)

Enquanto a função social da propriedade dinamiza o conceito de propriedade, impondo ao proprietário deveres de ordem positiva e negativa, a função social da

posse atende ao conteúdo essencial à vida digna, na medida em que a posse expressa a própria vida, que nasce no mundo dos fatos e, após sua existência, que praticamente impõe respostas jurídicas, é tutelada pelo direito.

O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade. (FACHIN, 1988, p. 19 e 20).

Nesse sentido, a posse se aproxima da realidade, relacionando-se mais intimamente com o mínimo existencial, pois, por intermédio dela é possível o efetivo exercício de direitos fundamentais, entre eles, o direito à moradia.

A função social integra, assim, o conteúdo da posse, que desloca seu fundamento do direito de propriedade para a concretização de direitos fundamentais, tais como a moradia, o trabalho, a proteção à família, a utilização racional e adequada do solo, dentre outro. (TEPEDINO; BARBOZA; MORAES, 2014, p. 453 e 454).

Verifica-se que a posse será legítima se observar a sua função social, que, dissociada da propriedade, visa tutelar os interesses mais essenciais à vida humana. “A justificativa da posse se encontra, portanto, diretamente na função social que desempenha o possuidor.” (SCHREIBER, 2020, p. 736), o que pressupõe considerar a posse como instituto autônomo.

5.2.1 Posse autônoma

A Constituição da República de 1988 potencializou a compreensão da posse como instituto autônomo, pois a propriedade foi flexibilizada e a posse preencheu as lacunas deixadas pelo mau uso do bem. Portanto, a visão da posse sempre ligada à propriedade, nos moldes apregoados por Ihering, não deve persistir.

As transformações havidas no século XX na concepção de propriedade, como complexo de direitos e deveres ou funções, desde a Constituição alemã de 1919, retornaram a autonomia da posse, tornando insustentáveis as afirmações de Ihering, que continuam sendo utilizadas até hoje, equivocadamente, como razões de decidir. (LÔBO, 2022, p. 60).

A posse deixa de ser a mera exteriorização da propriedade, desvinculando-se dela, não sendo razoável pensar que ela só é possível se a propriedade também o

for, pois se ela é o exercício de poderes inerentes à propriedade, diante da sua configuração, ainda que ausente a propriedade, estará configurado o exercício possessório.

Corrobora a compreensão da posse como instituo autônomo o asseverado no artigo 1.197 do Código Civil³⁸, que prevê a possibilidade de conflito entre possuidor direto (locatário, comodatário, etc.) e possuidor indireto (proprietário), circunstância na qual o possuidor direto pleiteia direito em face do proprietário.

Paulo Lôbo (2022) também apresenta o artigo 231, §2º da CRFB/88 como forma de consolidação da posse como instituto autônomo. A seguir o que diz o artigo:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (BRASIL, 1988).

Segundo asseverado por Lôbo (2022, p. 61), o dispositivo prevê a “posse indigenata”, que determina a existência autônoma da posse, de modo que mesmo existindo registro imobiliário de terras indígenas, em nome de particulares, este será irrelevante e ineficaz, pois, caso conflite com a previsão constitucional, restará nulo e sem efeito jurídico.

Portanto, apesar da situação ordinária ser o proprietário possuidor, sob pena da propriedade se reduzir a mera abstração jurídica, a posse pode existir sem a propriedade, como direito autônomo, e, inclusive, pode, com ela colidir.

A posse constitui-se como situação de fato, suscita a proteção jurídica como direito autônomo de seu titular e se exerce direta e imediatamente sobre a coisa, embora, por sua origem fática, faltem-lhe alguns atributos próprios dos direitos reais. Tais circunstâncias conferem à posse posição autônoma e sui generis. (TEPEDINO; 2021, p. 20).³⁹

³⁸ Artigo 1.197 do Código Civil: “Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.” (BRASIL, 2021).

³⁹ No mesmo sentido entende Schreiber: “Sendo a posse um direito que pode ser exercido mesmo por quem não é dono da coisa e até mesmo contra este, evidencia-se o equívoco em que incorre a assertiva de que a posse consiste em mero reflexo da propriedade. Ao reverso, a posse constitui direito autônomo em relação à propriedade, que exprime a sujeição dos bens à concretização de interesses mercedores de tutela.” (2020, p. 734).

O ponto central é que a posse, considerada como direito autônomo, permite o exercício efetivo dos direitos essenciais à vida situados na esfera existencial da pessoa. Nesta linha, sendo a posse o poder de fato exercido sobre o bem, ela primeiro existe e depois é protegida pelo direito, surgindo, portanto, da necessidade, que também a legitima.

A posse como poder fático, desligada da propriedade, corresponde mais à sua funcionalização como meio de aquisição e utilização das coisas necessárias à vida. A posse se constitui antes ou contra o direito. Ela existe ou não existe, no mundo dos fatos, até mesmo quando se origina de negócio jurídico, como o constituto possessório ou a traditio brevi manu, ou da lei, como a posse imediata da herança. (LÔBO, 2022, p. 68).

Sob esse ponto de vista, a posse desentrelaçada da propriedade é uma alternativa às urgências que a vida impõe ao direito.

Antes e acima de tudo, aduz, a posse tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de ser uma forma atributiva da utilização das coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos, e dar-lhes autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre o possuidor proprietário e o possuidor não proprietário. **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 à necessidade.** (FACHIN, 1988, p. 21, grifo nosso).

Diante do exposto, observa-se que é possível a posse autônoma, que permite o exercício das necessidades mais vitais ao homem, motivo pelo qual a propriedade e a posse, por vezes, se enfrentam, e, nessas circunstâncias, deve-se analisar qual direito se conforma a sua respectiva função social.

5.2.2 Caso da Favela Pullman

No que diz respeito ao embate posse versus propriedade, merece destaque o caso emblemático da “Favela Pullman”, objeto de ação julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e, em sede de Recurso Especial, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Trata-se de uma ação reivindicatória, ajuizada em 1985, objetivando, em síntese, reaver a propriedade de lotes adquiridos em 1978 e 1979.

A ação reivindicatória decorre do artigo 1.228 do Código Civil⁴⁰, que enuncia que o proprietário tem o direito de reaver a coisa do poder de quem quer que a injustamente a possua ou detenha.

O litígio ocorreu entre proprietários de nove lotes e os moradores da “Favela Pullman”. Aqueles buscavam reaver a propriedade das áreas ocupadas há cerca de 20 (vinte) anos antes do ajuizamento da ação, restando caracterizada uma situação consolidada diversa da anterior.

Na primeira instância, o Juízo entendeu pela procedência do pedido, contudo, foi interposta apelação, sendo reconhecido pelo Tribunal a prevalência do direito dos ocupantes sobre o direito de propriedade. A seguir trecho do acórdão:

Os lotes de terreno reivindicados e o próprio loteamento **não passam, há muito tempo, de mera abstração jurídica**. A realidade urbana é outra. A favela já tem vida própria, está, repisa-se, dotada de equipamentos urbanos. Lá vivem muito centenas, ou milhares, de pessoas. Só nos locais onde existiam os 9 (nove) lotes reivindicados residem 30 (trinta) famílias. Lá existe uma outra realidade urbana, com vida própria, com os direitos civis sendo exercitados com naturalidade. O comércio está presente, serviços são prestados, barracos são vendidos, comprados, alugados, tudo a mostrar que **o primitivo loteamento hoje só tem vida no papel**. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) (8ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 212.726-1-4. j. 16 dez. 1994)

Da decisão que negou provimento à apelação, foi interposto Recurso Especial, e, por unanimidade, o recurso não foi conhecido. Na oportunidade o Superior Tribunal de Justiça entendeu que o direito de propriedade não é absoluto, e que a situação dos ocupantes ensejou uma nova realidade social, alvo de proteção jurídica. Segue a ementa do acórdão:

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRENOS DE LOTEAMENTO SITUADOS EM ÁREA FAVELIZADA. PERECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. ABANDONO. CC, ARTS. 524, 589, 77 E 78. MATÉRIA DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7-STJ. I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva. II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-STJ. III. Recurso especial não conhecido. (STJ - REsp: 75659 SP 1995/0049519-8,

⁴⁰ Art. 1.228 do Código Civil: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha [...]” (BRASIL, 2002).

Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, Data de Julgamento: 21/06/2005, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ 29.08.2005 p. 344).

No caso em tela, a situação dominial anterior foi alterada, transmudando-se de lotes vagos para uma comunidade viva, em efetivo uso, com existência própria e distinta do seu passado. Nessas circunstâncias, a posse se apresentou como meio efetivo de viabilizar uma existência digna aos moradores do local.

Assim, a situação de fato, exercida pelos ocupantes, logrou êxito ante ao direito de propriedade, pois este, em razão da inércia dos proprietários, restou reduzido à mera abstração jurídica. Restou reforçada a compreensão da posse como instituto autônomo, desvinculado da propriedade e passível de preponderar sobre ela, a depender do caso concreto.

5.2.3 Posse na Lei nº 13.465/2017

Até aqui resta evidenciado que: 1- o exercício possessório se aproxima do mínimo existencial; 2- a posse é um instituto autônomo; 3- podem surgir situações em que posse e propriedade são confrontadas; 4- a posse pode prevalecer sobre o direito de propriedade. Contudo, a Lei nº 13.465/2017 não parece ter considerado as constatações.

Registre-se que o objeto da regularização fundiária urbana é o núcleo urbano informal, nos termos do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017. O núcleo urbano é conceituado no artigo 11, I, da lei, enquanto no inciso III, do mesmo artigo, é agregado, ao conceito de núcleo urbano, a informalidade, a seguir:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; [...] (BRASIL, 2017).

Conforme já asseverado⁴¹, o significado de núcleo urbano informal, associado à clandestinidade e à irregularidade, indica que a situação dos ocupantes, anterior à titulação, situa-se à margem do direito, em um espaço de “não-lugar” e, conseqüentemente, de “não-direito”.

Corrobora essa afirmação diversos artigos da Lei nº 13.465/2017. No artigo 23, por exemplo, ao focar em conferir o título de propriedade, a lei demarca a importância da propriedade e minimiza a relevância da posse.

Art. 23. A legitimação fundiária constitui **forma originária de aquisição do direito real de propriedade** conferido por **ato do poder público**, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de **núcleo urbano informal consolidado** existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017).

No instituto da legitimação fundiária, o legislador considerou a propriedade o modo, por excelência, de garantir direitos aos ocupantes, inclusive de forma originária, apagando a história do imóvel, de maneira que os ocupantes só são inseridos no universo jurídico a partir da propriedade.

A legitimação fundiária almejar a propriedade não é, em si, o problema, pois o direito de propriedade, amplamente protegido no ordenamento jurídico como direito fundamental, é, de fato, desejável. A problemática surge da desconsideração da situação de fato anterior à titulação, que só passa a existir juridicamente a partir de ato do poder público que confere a aquisição originária da propriedade.

Ainda, o artigo 23 da nova lei de regularização fundiária fala em detenção de bens públicos, aderindo à tradição do STJ de não entender ocupantes de imóveis públicos como possuidores, o que não se adequa à compreensão da posse como instituto autônomo.

O desdém em relação à posse também é corroborado pelos artigos 25 e 26 da Lei nº 13.465/2017, que versam sobre a legitimação de posse, pois o instituto funciona como uma espécie de transformação qualitativa da situação de fato anterior em posse, que só passa a existir a partir da chancela do poder público.

O reconhecimento da posse, como ocorre na legitimação de posse, é uma incoerência, pois ela, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil, é situação fática,

⁴¹ Conforme, pp. 30 a 34, supra.

existente independente de qualquer requisito ou de qualquer tipo de manifestação judicial ou administrativa, de modo que o seu reconhecimento deveria consistir em ato declaratório. Contudo, o instituto da legitimação de posse transmite uma compreensão da posse como criação do poder público, que transforma a situação de fato anterior em posse, constituindo-a.

Dessa forma, ficam ainda mais estremados os instrumentos da Reurb e a usucapião, pois, nesta, a sentença é declaratória, retroagindo, portanto, até o início da posse⁴², de modo que tudo que o possuidor fez é validado, como se sempre tivesse sido o proprietário, tornando inoponíveis os direitos reais constituídos pelo antigo proprietário durante o exercício da posse *ad usucapionem*. Diferentemente, na Lei nº 13.465/2017, o tempo anterior a legitimação de posse ou legitimação fundiária é ignorado, como se não tivesse existido, sendo enterradas com ele as riquezas sociais, pessoais e jurídicas vivenciadas pelo possuidor.

Assim, a compreensão do artigo 25, da Lei nº 13.465/2017⁴³, é um equívoco, pois antes mesmo do desejo da administração pública, o poder de fato, sendo conforme ao artigo 1.196 do Código Civil, é posse, de modo que negar sua existência, embora tenha sido a escolha do legislador na lei de regularização fundiária, não é tecnicamente razoável.

Por mais que seja possível a ausência da posse em núcleos urbanos informais, considerando os termos do artigo 1.208 do Código Civil⁴⁴, essa ausência deveria ter sido apresentada como exceção, e não como a regra, como fez a Lei nº 13.465/2017, pois, do conceito de núcleo urbano informal, depreende-se que a situação dos ocupantes será de efetivo uso do bem, dando-lhe uma função social.

É o que se revela de maneira ainda mais evidente no instituto da legitimação fundiária, pois nele se fala não só em núcleo urbano informal, que comumente já

⁴² “Vem sendo amplamente aceita a retroatividade dos efeitos da sentença de usucapião ao início da posse. Esse entendimento se ampara na proteção (da aparência de domínio suscitada) aos terceiros que tenham mantido relações com o possuidor, quando este já era por eles tido por proprietário. Como consequência desse entendimento, a retroatividade da eficácia da aquisição importa na plena validade de todos os atos do possuidor, inclusive aqueles que constituam direitos reais sobre o bem.” (TEPEDINO, MONTEIRO FILHO, RENTERIA, 2021, p. 133).

⁴³ Artigo 25 da Lei nº 13.465/2017: “Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei [...]” (BRASIL, 2017).

⁴⁴ Art. 1.208 do Código Civil. “Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.” (BRASIL, 2002).

expressa situação de efetiva posse, traduzida pelo uso efetivo do bem imóvel, como adiciona-se o termo consolidado à núcleo urbano informal, configurando, portanto, uma situação de fato contínua e pacífica além de difícil reversão.

Frise-se que a Lei nº 11.977/2009 não expressava a impossibilidade de legitimação de posse sobre bens, públicos, tendo a nova lei feito a ressalva no artigo 25, §2º, de modo a eliminar, novamente, a possibilidade de posse sobre bens públicos.

O não enquadramento dos ocupantes como possuidores também foi apontado no artigo 11, II e VI, da Lei nº 13.465/2017, pois ao invés de utilizar a terminologia “possuidores”, o legislador optou expressamente por falar em “ocupantes”.

Diante do exposto, percebe-se que o legislador afugentou a posse das situações de fato vivenciadas pelos ocupantes de núcleos urbanos informais, que só serão possuidores excepcionalmente.

Ao observar a propriedade constitucionalizada e a função social da propriedade, nota-se que a posse é um instituto autônomo, de modo que assim ela deveria ter sido enxergada pela lei.

Por meio de seus termos e seus silêncios, a lei atribui aos ocupantes um lugar em que “o não-direito é a essência” e “o direito o acidente” (CARBONNIER, p. 34, tradução nossa). Nas palavras de Carbonnier, o núcleo urbano informal, na lei de 2017, resta caracterizado como:

[...] o abandono pelo direito, de um espaço que ocupava ou que teria competência de ocupar. O não-direito, no seu aspecto mais significativo, é o recuo, a retirada do direito. Numa abordagem muito sociológica, é possível pulverizar o não-direito em inúmeros fenômenos: os fenômenos de não-direito são os mecanismos pelos quais o direito se demite. (CARBONNIER, p. 27, tradução nossa).

5.3 Direito à moradia

A perspectiva constitucional aloca o homem como centro de proteção jurídica, traçando o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da CRFB/88), de maneira que reconhece que o exercício de domínio sobre determinado imóvel não se esgota no direito de propriedade, englobando uma série de outros direitos necessários a uma vida digna.

Neste sentido, o direito à moradia ganha relevância, pois, nas palavras de Perlingieri: “O direito à moradia é da pessoa e da família.” (2008, p. 888), ou seja, deve cumprir uma função não só social, como também existencial.

No âmbito do direito internacional a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948, já previa o direito de habitação no seu artigo XXV:

Todo homem 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 [...] (Organização das Nações Unidas, 1948).

Insta salientar que o direito à moradia, após a Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, aparece de forma expressa na CRFB/88.

Art. 6º São 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, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 2000).

O direito à moradia é o direito a “[...] um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito”. (CARMONA, 2015, p. 267).

Merece destaque o Comentário nº 4 produzido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que asseverou que o direito à moradia é “muito mais do que um mero direito a ter 4 paredes, pois uma moradia adequada deve prover a pessoa um lar e comunidade segura para viver em paz, dignidade e saúde física e mental”. (SOUSA, 2015, p. 30 apud CARMONA, 2015, p. 270)

Negá-lo significa impedir que o indivíduo conte com o mínimo necessário ao desenvolvimento de sua personalidade.

A não habitação, ou habitação das ruas, representa a negativa da própria condição de pessoa. De fato, verifica-se como tendência natural do indivíduo a tentativa de ocupação de um espaço determinado que lhe possa servir como referência da sua própria identidade. (SCHREIBER, p. 283).

Evidente que o direito à moradia é um direito fundamental, de caráter eminentemente social, resta refletir se ele restou protegido na Lei nº 13.465/2017.

Conforme mencionado, ao contrário da Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 13.465/2017 deixou de trazer o direito à moradia como elemento do conceito de regularização fundiária.

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes [...] (BRASIL, 2017).

A nova lei de regularização fundiária deu centralidade à incorporação dos núcleos urbanos informais e à titulação dos ocupantes, tratando do direito à moradia apenas como um entre seus vários objetivos expressos no artigo 10.

Verifica-se, portanto, que o direito à moradia, exercido por meio da posse, consubstanciada em situação de fato, consistente na manifestação de poderes inerentes ao proprietário, sofreu um reposicionamento na Lei nº 13.465/2017.

A propriedade se tornou o elemento central da lei, que considera a incorporação e a titulação dos ocupantes como parte do próprio conteúdo da regularização fundiária. A questão é que nem sempre a moradia se perfectibiliza por meio da propriedade.

O direito à moradia, como direito ao acesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização da casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia, incidindo, de maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e de aluguel. (PERLINGIERI; 2008, p. 888).

A moradia pode existir sem a propriedade, e, ainda, pode existir propriedade sem moradia, motivo pelo qual a posse poderia ter sido explorada, porque é impossível pensar em moradia sem a posse.

Quando se fala e se pensa em regularização fundiária de um modo geral pensa-se em concessão de título de propriedade ignorando-se que para o exercício do direito de moradia suficiente se mostra o instituto da posse. A concessão de título de propriedade atende a necessidade do ter enquanto a posse atende a necessidade do ser, uma que o primeiro sem a segunda impede a concretização da vocação particular do imóvel. (TORRES, 2019, p. 24).

Ressalte-se que a previsão constitucional aproxima a posse da vida, a posse passa a ser um meio de exercer o mínimo necessário à vida digna e o seu

reconhecimento consiste, na compreensão de Edson Fachin (1988), a uma concessão à necessidade⁴⁵, de forma que por meio da posse é possível salvaguardar direitos de cunho não apenas social, como também existencial.

A Lei nº 13.465/2017 parece ter cedido aos fins econômicos, que obtiveram maior protagonismo, se comprada às leis anteriores.

A regularização fundiária, neste sentido, escritura não só o imóvel, mas o próprio território brasileiro. Em termos capitalistas, valoriza o ativo. Juridicamente, garante segurança jurídica mais acentuada ao ocupante, ainda que seja da posse. E é a única forma de transferência, se for da propriedade. Passa o Brasil a limpo no Cartório... Mas e na Constituição, também? (CORREIA, 2019, p. 53).

Registre-se que no pertinente à regularização fundiária urbana, a titulação dos bens imóveis promove o mapeamento territorial do espaço urbano, o que propicia o controle da administração pública e permite que os bens se tornem objeto de transações negociais formais. Notável, portanto, que a regularização fundiária possui relevância econômica, contudo, não se pode permitir que o direito à moradia seja absorvido por interesses financeiros.

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado. (ROLNIK, 2015, p. 30).

O direito de propriedade deveria ter sido adotado como instrumento para concretização do direito à moradia e não como a razão de ser da regularização fundiária urbana. Nas palavras de Perlingieri: “A propriedade, não importa que aspecto tenha, não pode se exaurir em uma mera forma, mas necessita de um conteúdo.” (2008, 952).

⁴⁵ Conforme p. 54, supra.

Diante do exposto, na nova lei de regularização fundiária: 1– o direito à moradia deixou de ser parte do conceito de regularização fundiária; 2– a lei situou os núcleos urbanos informais em um espaço de “não-direito”; 3– a lei não deu a devida relevância à posse como direito autônomo.

Após a constatação das afirmativas, é possível concluir que o direito à moradia deixou de constituir a razão da regularização fundiária urbana, e passou a ser, apesar de essencial, um elemento incidental, eventual, que pode vir a se realizar ou não.

6 CONCLUSÃO

O estudo realizado objetivou, de forma ampla, refletir sobre a regularização fundiária brasileira, e, de forma específica, perquiriu se a Lei nº 13.465/2017 busca suficientemente a efetivação do direito à moradia.

O trabalho partiu da análise histórica e social da ocupação do solo brasileiro, o que permitiu constatar que o crescimento desordenado das cidades decorre de estruturas de poder que engendraram espaços urbanos à margem da cidade formal.

Foi apresentada a política urbana constitucional, como marco histórico delineado pela CRFB/88, que, conforme se demonstrou, consiste em diretrizes gerais que objetivam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes. Acerca da política urbana constitucional, restou evidenciado que a CRFB/88 apenas traça as diretrizes do planejamento urbano, que dependem de normas federais para terem eficácia.

Assim, foram feitas considerações sobre as principais normas que dão efetividade à CRFB/88 em matéria de regularização fundiária, quais sejam, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.118/2021.

Após, adentrou-se na análise da Lei nº 13.465/2017, perpassando por sua elaboração conturbada e célere, para, após, refletir de forma mais acentuada o conteúdo da norma.

Foi possível verificar que a nova lei de regularização fundiária urbana altera diversas legislações vigentes, traçando as diretrizes da regularização fundiária urbana no plano nacional.

No atinente ao conteúdo, questionou-se: 1- a ausência do direito à moradia no conceito de regularização fundiária; 2- o significado de núcleo urbano informal; e 3- a escolha do legislador por afastar o instituto da posse. Os questionamentos voltaram para perquirição do principal problema de pesquisa, qual seja: se o direito à moradia restou protegido na Lei nº 13.465/2017.

Restou constatado que: 1– a moradia deixou de ser parte do conceito de regularização fundiária; 2– o significado de núcleos urbanos informais ignora a situação de fato anterior ao título; 3– a posse não teve a importância merecida na lei.

Realizadas as constatações supra conclui-se que a Lei nº 13.465/2017 reposicionou o direito à moradia, que deixou de ser o fundamento da lei e passou a ser um mero elemento incidental, ficando no plano das intenções contidas no artigo

10 do diploma normativo, ou seja, eventualmente a regularização fundiária contemplará o direito à moradia, contudo, ele não constitui a sua razão de ser.

Sendo assim, a nova lei acaba priorizando aspectos patrimoniais, em detrimento do direito social à moradia, pois vê na incorporação imobiliária e na titulação dos ocupantes o objetivo primordial da Reurb. Desloca, portanto, o homem do centro de proteção jurídica, em desconformidade com a ordem axiológica da Constituição da República Federativa de 1988.

Pode-se, afinal, afirmar que o direito à moradia não restou suficientemente efetivado na Lei nº 13.465/2017.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5771/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.787/DF**. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5883/DF**. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5885/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 75.659/SP**. Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, à unanimidade, não conhecer do recurso, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Participaram do julgamento os Srs. Ministros Jorge Scartezzini, Barros Monteiro, Cesar Asfor Rocha e Fernando Gonçalves. Recorrente: Aldo Bartholomeu e Outros. Recorrido: Odair Pires de Paula e Outros. Relator: Min. Aldir Passarinho Junior, 21 jun. 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199500495198&dt_publicacao=29/08/2005. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 146.367/DF**. INTERDITO PROIBITÓRIO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, PERTENCENTE À COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA NO CASO. A ocupação de bem público, ainda que dominical, não passa de mera detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito

de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do CC/1916). Recurso especial não conhecido. Recorrente: Anésio Sobral Sobrinho Filho. Recorrido: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP. Relator: Min. Barros Monteiro, 14 de dezembro de 2004. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=199700610390. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 540.806/DF**. ADMINISTRATIVO - AÇÃO POSSESSÓRIA - DISPUTA DA TERRACAP COM O TÍTULO DE DOMÍNIO - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. 1. A Terracap perdeu a posse da área litigiosa e não mais conseguiu obtê-la, sequer após a determinação judicial de imissão. 2. Sem ser possuidor, não pode o dominus opor-se a quem discute posse em interdito. 3. Não há empecilho de obter-se a posse de bem público [...]. Recorrente: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Recorrido: Condomínio Residencial Del Lago. Relator: Min. Eliana Calmon, 1 de ab. de 2004. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199700610390&dt_publicacao=14/03/2005. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619**. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub..) Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília/DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465/2017 (Lei Ordinária), de 7 de novembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.118/2021, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27

de abril de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos da MP 759/2016**: EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf> Acesso em: 2 dez. 2021.

CADERNOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.465/2017**: o novo marco legal da regularização fundiária. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), 2016. ISSN: 2526-5199 versão *online*. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume17.aspx. Acesso em: 30 out. 2021.

CARBONNIER, Jean. **Flexible Droit**: Pour une sociologie du droit sans rigueur. 10. ed. Paris: LGDJ, 2001.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, Brasília: 2015, p. 267.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. Barueri/SP: Atlas, 2021. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027259/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml0\]/4/2/2%4051:2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027259/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml0]/4/2/2%4051:2). Acesso em: 1 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

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

FACHIN, Luiz Edson. **O estatuto constitucional da proteção possessória**. Folha de S. Paulo, p. 2 – I, 27 de janeiro de 1996 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/cotidiano/11.html>. Acesso em: 19 out. 2021.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Direito Constitucional**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

FERREIRA, Allan Ramalho. Uma concepção topofílica de regularização fundiária. In: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Cadernos da Defensoria

Pública do Estado de São Paulo: **Lei nº 13.465/2017**: o novo marco legal da regularização fundiária, Vol. 3, n. 17. São Paulo, EDEPE, 2018. p. 9-20.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009** / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 1 de jan. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 1 de jan. de 2021.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20 ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Historiografia Jurídica na Formação do Estado**. Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, v. 11, n. 21, p. 15-47, ago-dez, 2019.

HUGO, Victor. **Os Miseráveis**. Traduzido por Regina Célia de Oliveira. São Paulo: Martin Claret, 2020.

IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. **Teoria Simplificada da Posse**. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

JÚNIOR, José Albenes Bezerra; FERREIRA, Milena Santos. Consolidação do direito à moradia à luz da Lei nº 13.465/17: (in)dispensabilidade do marco legal. **Questio Iuris**, v. 14, n. 3, 1446-1471, 2021.

LINHARES, Maria Yedda. **História geral do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Coisas**. v. 4. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Versão *online*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596885/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover.xhtml\]!/4/2\[cover\]/2%4050:77](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596885/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover.xhtml]!/4/2[cover]/2%4050:77). Acesso em: 1 de jan. de 2022.

MARTINS, Luciano. O Registro. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da regularização fundiária**: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 189-227.

MELO, Sarah Silva de. **Análise comparativa entre programas governamentais de habitação**: Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela. Orientador: Alexandre de Carvalho Paranaíba. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Contábeis) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/2052>. Acesso em: 31 dez. 2021.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2020.

NACUR, Elis. A Demarcação Urbanística. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. **Teoria da regularização fundiária**: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 101-125.

OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes de. Regime Jurídico dos Bens Imóveis no Direito Brasileiro. In: AZEVEDO, Fábio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra. **Direito Imobiliário**: Escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Editora Atlas, 2015. Versão *online*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522497638/pageid/0>. Acesso em 13 out. 2021. p. 11-28.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 26 out. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil da legalidade constitucional**. Tradução. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

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

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 212.726-1-4**. Relator: Des. José Osório. São Paulo, 16 dez. 1994.

SCHREIBER, Anderson. **Direito Civil e Constituição**. São Paulo: Atlas, 2013. Versão *online*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522477210/pageid/4>. Acesso em: 10 out. 2021.

SHREIBER. Anderson. Direito imobiliário na perspectiva civil-constitucional. In: AZEVEDO, Fábio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra. **Direito Imobiliário**: Escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Editora Atlas, 2015. Versão *online*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522497638/pageid/68>. Acesso em 13 out. 2021. p. 47-66.

SCHREIBER, Anderson. **Direito Civil e Constituição**. In: SCHREIBER, Anderson; KONDER, Carlos Nelson. **Direito Civil Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Versão *online*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597005172/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]!/4/2/2%4051:2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597005172/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]!/4/2/2%4051:2). Acesso em: 10 out. 2021. p. 1-23.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil**: contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Versão *online*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553616961/pageid/0>. Acesso em 6 de jan. de 2021.

SILVA, Felipe Figueiredo Gonçalves da. **A posse de bens públicos**: revisão crítica da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Versão *online*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10901>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SOUSA, Bruno Torres. **Análise da Constitucionalidade do Instrumento de regularização fundiária urbana da legitimação fundiária**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). UNICEUB – Centro Universitário de Brasília, Brasil 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15194>. Acesso em: 11 dez. 2021.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017**: Análise da Adequação de Seus Instrumentos à Política Urbana Constitucional. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Goiânia, v. 5. n. 1, p. 83-103, jan./jun., 2019.

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

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina de. **Código Civil Interpretado**: Conforme a Constituição da República. 2. ed. v. 3. São Paulo: Renovar, 2014. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992545/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]/4/2/2%4051:2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992545/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]/4/2/2%4051:2). Acesso em: 20 dez. 2021.

TEPEDINO; Gustavo. **Comentários ao Código Civil**: Direito das coisas (arts. 1.196 a 1.276). v. 14. São Paulo: Saraiva, 2011.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Direitos Reais**: Fundamentos do Direito Civil. 2. ed. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TORRES, Marcos Alcino Azevedo. A Questão Fundiária e a Proteção da Posse no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. **Teoria da regularização fundiária**: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 23-52.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. Tradução de Livia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2015. *E-book*.