

A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO EM PROL DO DIREITO À MORADIA URBANA

AGRARIAN LEGITIMATION AS AN INSTRUMENT TO ACHIEVE THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT TO HOUSING

José Antonio Remedio*

Gladys Andrea Francisco Caltram**

SUMÁRIO: Introdução. 1. O direito à moradia como direito fundamental social. 2. Da função social da propriedade. 3. Da regularização fundiária urbana. 4. Da legitimação fundiária. 5. Críticas à legitimação fundiária. Conclusão. Referências.

RESUMO: A pesquisa objetiva analisar a legitimação fundiária como instrumento de efetivação do direito fundamental social à moradia. A moradia é uma necessidade humana básica para que se possa viver com um mínimo de bem-estar e dignidade, além de se caracterizar como a principal finalidade do solo urbano, sem a qual não há como as cidades desenvolverem-se na plenitude. Com o intuito de viabilizar a efetivação do direito à moradia em áreas irregulares, foi editada a Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária), que previu a legitimação fundiária, desde que presentes determinadas situações e mediante atendimento a certos requisitos. O instituto autoriza o Poder Público a atribuir a propriedade do terreno ao ocupante de área pertencente a um núcleo urbano informal consolidado, não se aplicando, porém, aos imóveis rurais. A legitimação fundiária visa garantir o direito fundamental de moradia e, ao mesmo tempo, permitir o tráfego imobiliário formal dos imóveis regularizados. O método utilizado é o dedutivo, com base na legislação, doutrina e jurisprudência. Conclui que a legitimação fundiária contribui para a efetivação do direito fundamental social à moradia e, por conseguinte, para o desenvolvimento das cidades e para o bem-estar e dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Legitimação Fundiária. Moradia. Núcleo Urbano Informal Consolidado. Regularização Fundiária.

ABSTRACT: *The research aims to analyze agrarian land tenure as an instrument for effectiveness of the fundamental social right to housing. Housing is a basic human need so people can live with wellness and dignity, besides being the main purpose of urban land, without which there is no way for cities to develop in its plenitude. In order to enable the realization of the right to housing*

*Pós-Doutor em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação e Pós-graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Professor Licenciado de Graduação em Direito do Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson (UNAR). Promotor de Justiça Aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo. Advogado. jaremedio@yahoo.com.br

**Mestranda em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). gcaltram@gmail.com

Artigo recebido em 22/03/2020 e aceito em 12/07/2021.

Como citar: REMEDIO, José Antonio; CALTRAM, Gladys Andrea Francisco. A legitimação fundiária como instrumento em prol do direito à moradia urbana. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 40, p. 281-303, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

in irregular areas, Law 13.465/2017 (Law of Agrarian Land) which foresees agrarian tenure land legitimation, provided that specific situations are complying with certain requirements, was updated. The institute authorizes the Government to assign a property of the land to its occupant that belongs to an informal urban center; however, it does not apply to rural properties. Agrarian land tenure tries to guarantee the fundamental right to housing and, at the same time, allows formal real estate traffic for regularized properties. The methodology used is the deductive, based on legislation, doctrine and jurisprudence. It is concluded that agrarian land legitimation contributes to the realization of the fundamental social right to housing and, therefore, to the development of cities and to the wellness and dignity of to human person.

Keywords: *Right to Housing. Agrarian Land Tenure. Hosing. Consolidated Informal Urban Core. Agrarian Land Regularization.*

INTRODUÇÃO

O direito à moradia insere-se entre os denominados direitos fundamentais sociais, conforme previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 90, de 2015.

Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 561), “a vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana”.

Todavia, mesmo alçado pela Lei Maior à condição de desdobramento da própria dignidade humana e sendo um direito fundamental social, recente pesquisa da Fundação João Pinheiro, cujos dados são normalmente adotados desde 1995 pelo governo federal, indica que em 2019 o Brasil registrou um déficit habitacional estimado em 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estavam situados em área urbana e 832 mil em área rural, sendo que, em termos relativos, o número total representava 8,0% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados no País (FUNDAÇÃO, 2021, p. 182).

A ausência ou insuficiência de moradias para as pessoas não só fere a dignidade da pessoa humana, mas também gera expressivos conflitos sociais, uma vez que a ocupação do solo urbano de forma desordenada e irregular acarreta inúmeros problemas, como desintegração social, pobreza e elevados níveis de violência.

Objetivando disciplinar e implementar a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, foi editada a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

A pesquisa tem como objeto analisar a legitimação fundiária, inovação trazida ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária), e verificar como o novo instituto contribui para a efetivação do direito à moradia urbana.

A Lei 13.465/2017 trata da regularização fundiária rural e urbana, embora a legitimação fundiária esteja prevista apenas em relação à regularização de imóveis urbanos, e desde que presentes determinadas situações e atendidos certos requisitos.

A legitimação fundiária, apesar de objetivar a regularização da ocupação de áreas irregulares e atribuir a titulação de imóveis a seus ocupantes, especialmente para as populações de baixa renda, é alvo de inúmeras críticas, inclusive quanto à inconstitucionalidade do instituto.

Como problema da pesquisa, indaga-se se a legitimação fundiária prevista na Lei 13.465/2017 contribui para viabilizar a efetivação do direito à moradia em áreas urbanas irregulares.

No que se refere à estrutura, a pesquisa tem início com a abordagem do direito à moradia, enquanto direito fundamental social, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana, princípio consagrador do direito humano ao bem-estar em todas as áreas, incluindo a relacionada ao direito de habitação digna. Em seguida, trata da função social da propriedade no âmbito constitucional e legal, em especial da propriedade urbana, a fim de demonstrar que a moradia é a principal finalidade do solo urbano, sem a qual não há como as cidades desenvolverem-se plenamente.

A seguir, analisa a regularização fundiária urbana, trazendo um breve histórico da legislação aplicável e alguns conceitos necessários para sua compreensão. Na sequência, enfoca o instituto da legitimação fundiária, em especial seu conceito, natureza jurídica, características básicas e requisitos. Por fim, analisa algumas críticas feitas pela doutrina em relação à legitimação fundiária, inclusive no que se refere a uma possível inconstitucionalidade do instituto.

O método utilizado é o dedutivo, por meio de investigação doutrinária e legal, com destaques à Constituição Federal e à Lei 13.465/2017, lei que atualmente disciplina a regularização fundiária no País. Tem-se, como hipótese, que a legitimação fundiária instituída pela Lei 13.465/2017 é constitucional e configura instrumento que contribui para a efetivação do direito à moradia no País.

1 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

A evolução dos direitos humanos acompanha a história da própria humanidade.

Os direitos humanos, para Antonio-Enrique Pérez Luño (1995, p. 48), surgem como “um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional”.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 135-136), a sedimentação dos direitos fundamentais enquanto normas de natureza obrigatória “é resultado de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica”.

A dignidade da pessoa humana é o cerne dos direitos fundamentais, tendo por inspiração próxima a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo a universalidade de direitos inserida entre suas principais características.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, considerando o reconhecimento da dignidade humana e igualdade de direitos em seu Preâmbulo, assegura o direito à habilitação no artigo XXV, n. 1, nos seguintes termos (DECLARAÇÃO, 1948):

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

O direito à moradia está previsto de forma mais precisa no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto 591/1992, direito esse expressamente reconhecido no art. 11, nos termos seguintes (PACTO, 1966):

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

Embora não previsto na Constituição Federal de 1988 em sua redação originária, o direito à moradia ingressou no texto constitucional brasileiro por meio da Emenda Constitucional 26/2000, sendo inserido no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo II (Dos Direitos Sociais), artigo 6º, dotado de *status* de direito fundamental.

Todavia, é preciso ressaltar que o inciso IV do art. 7º da Lei Maior de 1988, mesmo em sua redação originária, previa, entre os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, a existência de um salário mínimo capaz de atender às suas necessidades básicas vitais, inclusive com moradia.

Ainda, o art. 23, inciso IX da Constituição Federal, desde a promulgação da Lei Maior, estatui que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Tamanha é a relevância do direito à moradia, que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n. 950.663-SC (BRASIL, 2012), relacionado à impenhorabilidade do bem de família instituído pela Lei 8.009/1990, reconheceu que “a Constituição Federal alçou o direito à moradia à condição de desdobramento da própria dignidade humana”.

Pode-se afirmar que todo ser humano, de qualquer raça, cultura ou nacionalidade, necessita de um espaço para viver, para estar com sua família, um local onde possa fixar-se por um tempo que julgar conveniente, onde encontre bem-estar e sinta-se seguro, para onde possa retornar ao final de um dia de trabalho.

Quanto ao conceito, o direito à moradia não se resume a um teto, uma proteção contra intempéries, mas é “algo mais amplo, abrangente, que possibilite condições materiais de um desenvolvimento digno ao sujeito de direito”. Nesse sentido, a moradia “deve oferecer condições mínimas de dignidade para aqueles que a ocupem, além de estar servida de uma infraestrutura de saneamento básico, serviços públicos de educação, segurança, lazer e cultura, propiciando, assim, a inserção social daqueles que ali habitam” (FERREIRA; SANTOS, 2015, p. 445).

O direito à moradia remete “à realização da igualdade material e, assim, da construção de uma cidadania efetiva e democrática, calcada na dignidade da pessoa humana, contribuindo para a efetivação da inclusão social” (REMEDIO; NUNES, 2018, p. 149).

Entretanto, o direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade, pois nem todos os indivíduos têm ou terão recursos para

aquisição de um imóvel, ou até mesmo nem desejem a propriedade de um imóvel.

Já a moradia adequada é necessária para todos, para garantia da dignidade, proteção e bem-estar da pessoa humana. Nas palavras de Rolnik (2009, p. 41):

A importância da moradia adequada para todos, indivíduos, famílias e comunidades é óbvia. A moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das atenções públicas. Apesar disso, bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia no mundo, inclusive nos países ricos. A falta de moradia, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada. As causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento.

Ainda segundo Rolnik (2000, p. 2), o problema da falta de moradia adequada vai além da mera expressão de desigualdade econômica e social, ou seja, condições urbanísticas precárias são a própria tensão causadora dessa desigualdade, acarretando outras tensões como consequências, entre as quais pouco acesso a lazer, cultura e trabalho.

O direito à moradia é um direito fundamental social, conforme previsão no art. 6º da Constituição Federal, sendo inerente à pessoa humana e vital para sua sobrevivência e dignidade, colocando em condição de igualdade todos os indivíduos.

Os direitos fundamentais podem ser entendidos como “as prerrogativas que, por emanarem diretamente da natureza humana, são intangíveis, inalienáveis e imprescritíveis, sendo anteriores a toda sociedade e a todo poder, uma vez que sem o homem inexistem a sociedade e o poder” (REMEDIO, 2011, p. 42).

A respeito da evolução história e das características dos direitos de segunda dimensão, tendo como parâmetro a igualdade, afirma Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 47-48):

Estes direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na

Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais.

De acordo com Virgílio Afonso da Silva (2017, p. 77), os direitos sociais são direitos de segunda dimensão, que exigem uma prestação positiva por parte do Estado, ínsitos a um contexto de proteção, integrados por ações estatais que fomentem a realização desses direitos.

Os direitos sociais previstos no art. 6º da Lei Maior de 1988, entre os quais o direito fundamental à moradia, estão inseridos doutrinária e jurisprudencialmente entre os direitos de segunda dimensão (REMEDIOS; NUNES, 2018, p. 132).

A implementação da obrigação jurídica resultante dos direitos sociais decorrentes da igualdade, como o direito à moradia, depende econômica e financeiramente da existência de recursos para tanto.

Em relação à moradia e habitação, é dever do Estado, por meio de prestações positivas, através do Legislativo (com a edição de leis relacionadas à habitação) e do Executivo (com a adoção de políticas públicas que objetivem facilitar o acesso à moradia, principalmente para as pessoas com menores condições econômicas), garantir condições para que todos, indistintamente, tenham as mesmas condições de obter uma moradia digna, efetivando-se assim a igualdade material do direito social.

Entretanto, o direito à moradia é um direito qualificado, pois não basta existir moradia se não houver condições mínimas de saneamento básico, circulação (calçadas, ruas, avenidas, entre outras, com as devidas sinalizações e condições mínimas de circulabilidade), segurança e lazer.

Os direitos fundamentais são direitos básicos, essenciais e dependentes entre si e, no cenário urbano, as diferenças são ressaltadas, por exemplo, em relação às partes mais ricas das cidades, que são dotadas de todas as infraestruturas necessárias, como ruas arborizadas, largas, comércio regular e maior segurança, enquanto as partes mais pobres das cidades, com sua circulação e saneamento básico precários, muitas vezes

distantes do centro urbano, com transporte insuficiente, sem lazer e com alta concentração de pessoas.

Segundo Rolnik (2000, p. 3), a política urbana e habitacional tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas da cidade, procurando os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes conjuntos habitacionais.

Abordar-se-á na sequência a função social da propriedade e sua relação com o direito fundamental à moradia.

2 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Constituição Federal de 1934 deu início a um novo conceito de propriedade no âmbito constitucional, no sentido de que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse coletivo (art. 113), passando a propriedade a ser compreendida também sob um viés social.

Esse entendimento a respeito da função social da propriedade manteve-se em todas as Constituições posteriores à de 1934, inclusive na Constituição Federal de 1988.

O *caput* e o inciso XXII do art. 5º da Lei Maior de 1988 garantem o direito de propriedade, embora o inciso XXIII do referido artigo preceitue que a propriedade atenderá a sua função social.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a garantia ao direito de propriedade “umbilicalmente atada ao cumprimento da sua função social” (DALLARI, 2011, p. 22).

Apesar da Lei Maior garantir o direito de propriedade, “o constituinte exigiu que o titular do direito imprima uma destinação positiva, quer dizer, cumpra com a função social, de forma a não pensar apenas no ‘eu’, e sim na coletividade” (MURAKAMI; SILVA, 2017, p. 716).

Tanto o direito à propriedade quanto o direito à moradia receberam tutela constitucional. Entretanto, a propriedade deve atender à sua função social, para que sobre o bem seja exercida, considerando a utilidade deste, a sua finalidade.

Trata-se a propriedade de direito subjetivo, de caráter patrimonial, que deixou de ser um direito absoluto e simplesmente individual de usar, gozar, dispor e reaver o seu bem, de quem injustamente o possuía (Código Civil, art. 1228, *caput*), ou seja, o direito de propriedade deve ser exercido de maneira a dar utilidade à coisa e alcançar a função social para o a qual o bem se destina.

O Código Civil de 2002, ao dispor sobre a propriedade, estatui no § 1º do art. 1.228 que (BRASIL, 2002):

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

O proprietário deve dar uma utilidade ao seu bem, usando-o com responsabilidade, de modo a não prejudicar o próximo ou a sociedade. Como exemplo, proprietários de imóveis rurais devem dar destinação relacionada às atividades agropecuárias, pois se tratam de áreas de grande extensão, tendo sua finalidade disposta no art. 186 da Constituição Federal.

Em relação ao imóvel urbano, o *caput* do art. 182 da Constituição Federal dispõe que “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”, enquanto o § 2º do mesmo artigo estatui que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, ao regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, estatui no art. 2º que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, entre as quais (BRASIL, 1988):

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) 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;

O Estatuto da Cidade estabelece o Plano Diretor como um instrumento da política urbana que integra o planejamento municipal, identificando-se a regularização fundiária como um instituto jurídico e político.

Assim, tem-se que o solo urbano deve ser utilizado a fim de promover o desenvolvimento das cidades, sobretudo quanto à ordenação territorial, pois o desenvolvimento econômico depende tanto da utilização dos imóveis com finalidade residencial, quanto comercial e industrial.

Entretanto, a utilização de terrenos urbanos deve, antes de promover o desenvolvimento econômico, atender às necessidades humanas de dignidade e bem-estar. Neste sentido, a moradia, atrelada à função social da propriedade, mostra-se vital para o próprio desenvolvimento sustentável das cidades.

O pleno desenvolvimento não pode ser alcançado por cidades que não proporcionem aos indivíduos ou cidadãos um local onde possa se estabelecer, residir, descansar e desfrutar do convívio com outras pessoas.

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Conforme dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, último Censo Nacional realizado pelo Órgão no País até o ano de 2020, o Brasil tinha 84,4% da população vivendo em áreas urbanas, ao passo que apenas 15,6% da população vivia em zona rural (IBGE, 2017).

No âmbito legislativo brasileiro, o parcelamento do solo urbano, como a realização de loteamentos, encontra-se disciplinado em linhas gerais pela Lei 6.766/1979, que prevê as regras para sua implantação e efetivação, com todos os requisitos materiais, formais e jurídicos necessários para proporcionar uma ocupação territorial que atenda às disposições urbanísticas mínimas.

Antes da Lei 6.766/1979, a norma que vigia era o Decreto 58/1937, que dispunha sobre loteamento urbano e rural, além da venda dos terrenos para pagamentos em prestações.

Com o advento da Lei 6.766/1979, o Decreto 58/1937 foi derogado no que se referia aos imóveis urbanos, continuando em vigor com relação aos imóveis rurais loteados.

Assim, qualquer parcelamento do solo urbano realizado após 19 de dezembro de 1979, é regido pela Lei 6.766/1979, de forma que o loteamento realizado sem sua observância estará irregular.

Devido ao intenso crescimento urbano informal nos anos 1980 a 1990, gerado por ocupações ilegais em loteamentos irregulares, o acesso à moradia pela população de baixa renda, deu-se em regra por meio de

moradia em favelas ou em residências autoconstruídas nos loteamentos ilegais periféricos (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 202).

Tais loteamentos são geralmente lugares com pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários, inexistência de escolas e postos de saúde, além de contar com moradias precárias.

Com relação à regularização fundiária em áreas urbanas, a Lei 11.977/2009, conhecida como PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, delimitou os tipos de assentamentos a serem regularizados e previu novos instrumentos para a regularização de interesse social, como demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião administrativa.

A Lei 13.465/2017, resultado da conversão da Medida Provisória 756/2016, regulamenta atualmente a regularização fundiária e urbana no Brasil, estabelecendo disciplina própria e alterando as leis anteriores que tratavam da matéria, inclusive inovando e modificando várias outras leis que indiretamente fomentam a regularização fundiária, com o objetivo de regulamentar integralmente o assunto (AMADEI, 2018, p. 24).

Segundo Alberto Gentil de Almeida Pedroso (2018, p. 39), a Lei 13.465/2017 é:

fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra pelo seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tanto outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador.

Quanto ao conceito, como ensina Vicente de Abreu (2018, p. 15-16), regularização fundiária urbana (Rurb), em consonância com a Lei 13.465/2017, é o conjunto de intervenções que:

abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), no fim maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII).

Orientando-se a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, o art. 10, VI, da Lei 13.465/2007, estabelece

o cumprimento mínimo habitacional de salubridade e de segurança edilícia (AMADEI, 2018, p. 31).

A Lei 13.465/2017, em substituição à Lei 11.977/2009, estabeleceu no art. 10 novos objetivos para a regularização fundiária urbana, entre os quais, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição sobre elas de direitos reais em favor dos seus ocupantes, a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, a prevenção e o desestímulo na formação de novos núcleos urbanos informais, e o franqueamento da participação dos interessados nas etapas do processo de regularização (RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2018, p. 1087-1088).

A regularização fundiária urbana apresenta duas modalidades: a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E).

A regularização fundiária urbana de interesse social ou Reurb-S é a que visa regularizar áreas cujos ocupantes sejam de baixa renda, de forma que todo o custo com a regularização, inclusive junto ao registro imobiliário, fica a cargo do Município.

Na Reurb-S, como se trata de assentamento ocupado por população de baixa renda, há flexibilização de exigências, aplicação específica de instrumentos de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais (AMADEI, 2018, p. 16).

A regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), que é definida por exclusão à regularização por interesse social, é aquela cujo custo fica por conta dos interessados, já que se trata de áreas em que os ocupantes não são de baixa renda, podendo, portanto, arcar com as despesas de regularização.

A Lei 13.465/2017 trouxe diversos institutos jurídicos novos, conforme explica Vicente de Abreu Amadei (2018, p. 15), ou seja:

(...) apresenta diversas novidades, criando não só (i) instrumentos de regularização – (i.i) legitimação fundiária (para além da já existente legitimação de posse) e (i.ii) arrecadação de imóvel abandonado –, mas também (ii) institutos civis, tal como o (ii.i) direito real de laje e as novas figuras condominiais do (ii.ii) condomínio de lotes e do (ii.iii) condomínio urbano simples.

Entre os instrumentos de regularização fundiária urbana, destaca-se a legitimação fundiária, objeto específico da presente pesquisa, que será vista em seguida.

4 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A legitimação fundiária é um instituto jurídico novo, criado pela Lei 13.465/2017, especialmente para viabilizar a regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados que, conforme disposto na referida lei, seriam as áreas de difícil ou impossível reversão, desde que existentes até a data de 22 de dezembro de 2016.

É mais um instrumento urbano-jurídico instituído para viabilizar o direito de propriedade em áreas urbanas de grande concentração de moradores que habitam em moradias informais, que se desenvolveram de fato e não de direito, não havendo mais possibilidade de reversão ao estado anterior.

O art. 11, inciso VII, da referida lei, define a legitimação ordinária como o “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb” (BRASIL, 2017).

Impõe ressaltar que a legitimação fundiária foi criada tão somente para utilização no âmbito da regularização fundiária urbana, não havendo que se falar na utilização do instituto em relação às áreas rurais.

Os núcleos urbanos informais consolidados são definidos como aqueles “de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município” (BARROS, 2018).

O novo instituto jurídico constitui modo originário de aquisição da propriedade, conferido por ato do Poder Público, exclusivamente para os casos de regularização fundiária urbana, seja de interesse social, seja de interesse específico (GENTIL, p. 52).

Embora não seja objeto específico da presente pesquisa, em linhas gerais o procedimento de regularização fundiária é realizado em duas fases, ou seja, a administrativa e a registral.

A etapa administrativa, disciplinada pela Lei 13.465/2017, inicia-se a pedido dos legitimados ao Município, que definirá se é o caso de regularização de interesse social ou específico, promoverá a análise dos documentos, da área a ser regularizada, realizará procedimentos de conciliação e mediação quando necessário, efetuará intimações, publicação de editais caso seja necessário, entre outras medidas.

Ao final, o Município emitirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento hábil a regularizar a propriedade em nome dos ocupantes, com a conclusão da fase administrativa da regularização,

que será levada a registro perante o Registro de Imóveis do local da área, iniciando-se a fase registral, nos termos da Lei 6.015/1973.

A legitimação fundiária, apesar de se tratar de modo de aquisição originária, tem cabimento tanto para áreas particulares quanto para terrenos públicos, desde que observados os requisitos legais.

Tão somente no que se refere à Reurb-S, ou seja, à regularização urbana de interesse social, a legitimação fundiária é concedida ao beneficiário desde que atendidas as seguintes condições (Lei 13.465/2017, art. 23, § 1º): I) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

O beneficiário adquire o imóvel livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Por se tratar de regularização em áreas consolidadas, há mitigação pelo Município quanto às exigências, tanto na formação dos títulos aos ocupantes (independe de escritura pública e títulos formados individualmente), como também há mitigação na esfera do registro imobiliário, inclusive com a não observância de alguns princípios registrais, como da continuidade registral e da legalidade (há dispensa de alguns documentos) e tributários, pois não há exigência de comprovação do pagamento de tributos incidentes sobre os imóveis, tampouco recolhimento de impostos de transmissão, como o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Importante observar que a legitimação fundiária pode recair também sobre imóveis públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como de suas entidades vinculadas.

A legitimação fundiária de bem público, conforme Renan Luiz dos Santos da Silva (2017, p. 138), “apresenta potencial para ser o principal instrumento de regularização fundiária da nova legislação”, representando o instituto uma verdadeira anistia àqueles que ocupam irregularmente uma propriedade e nela constituem sua moradia.

Destaca-se que o Poder Público, se decidir pela legitimação fundiária, só poderá concedê-la sobre ocupação de sua titularidade, ou seja, o Município não pode conceder a legitimação de área pertencente ao

Estado ou à União, devendo o direito de propriedade de modo originário ser atribuído pelo ente público titular da área pública em Reurb, conforme art. 23, § 4º, da Lei 13.465/2017.

Conforme disposto no art. 23, § 5º, da Lei 13.465/2017, o Poder Público deve, após o término do procedimento administrativo de regularização, encaminhar a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, para o registro imobiliário competente, sendo dispensada a apresentação de título individualizado, bem como das cópias da documentação relacionada à qualificação dos beneficiários.

Deverão ser transportadas para a matrícula do imóvel aberta perante o Registro Imobiliário competente, as inscrições, indisponibilidades ou gravames porventura existentes no registro da área maior originária, no que se refere às matrículas das unidades não adquiridas por legitimação fundiária.

Para as matrículas abertas em relação aos beneficiários, não haverá nenhum transporte de ônus ou gravames, exceto se disser respeito ao próprio beneficiário.

Nelson Rosendal (2017) sintetiza a legitimação fundiária do seguinte modo:

Extrai-se do núcleo da legitimação fundiária os seguintes vetores: a) modo originário de aquisição da propriedade; b) incide sobre bens públicos ou privados de destinação urbana e integrante de núcleo urbano informal consolidado; c) gera propriedade imediata; d) aplica-se apenas aos núcleos consolidados até 22.12.2016.

Enquanto ato único de registro e aquisição originária da propriedade, o imóvel objeto da legitimação fundiária restará livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais e gravames, bem como não incidindo sobre ele tributos de transferência, como ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e ITCMD (Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação).

5 CRÍTICAS À LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

As críticas doutrinárias feitas regularização fundiária, em especial no tocante à legitimação fundiária, são bastante expressivas.

Flávio Tartuce (2018, p. 3), de forma ampla, aponta os seguintes problemas a serem enfrentados pela Lei 13.465/2017, no que se refere à

regularização dos imóveis que se encontram em situação de informalidade: a carência de efetivação, em especial de políticas públicas eficientes; a instabilidade legislativa, como ocorreu em relação à Lei 11.977/2009; e a falta de cuidado técnico do legislador no tratamento das categorias jurídicas já consolidadas pelo Direito Civil.

No que se refere à legitimação fundiária, a principal crítica que se faz está relacionada à sua constitucionalidade, tendo em vista que se trata de aquisição originária da propriedade, semelhante ao instituto da usucapião, que apresenta vedação constitucional expressa em relação aos bens públicos.

Todavia, a semelhança restringe-se à natureza da aquisição da propriedade, que é originária, uma vez que a usucapião independe de transmissão do proprietário ao possuidor, exige tempo mínimo de posse, e depende em regra de posse mansa, contínua e pacífica do ocupante e apresenta proibição legal de sua incidência sobre bens públicos. Por sua vez, a legitimação fundiária independe de tempo de posse e continuidade pacífica, configura ato de transmissão do imóvel pelo ente público aos ocupantes e tem por principal pressuposto a existência de posse em imóvel integrante de núcleo urbano informal consolidado na data de 22 de dezembro de 2016.

De acordo com Nelson Rosendal (2017):

o legislador concebe a titulação como mecanismo capaz não apenas de resgatar para a legalidade urbana os possuidores e detentores de imóveis urbanos e rurais, como também de incrementar o mercado imobiliário e viabilizar a livre iniciativa de milhares de futuros empreendedores, na medida em que o registro da propriedade confere ao seu titular um ativo circulável hábil a proporcionar empréstimos a juros baixos, posto garantidos por hipotecas e propriedades fiduciárias.

Em relação aos bens públicos, o novo instituto será utilizado pelo Poder Público por ato discricionário, ficando claro que não se trata de direito subjetivo do beneficiado suscitado em face do ente público.

Importante destacar que legitimação fundiária, embora seja uma forma de aquisição originária da propriedade, não se confunde com a usucapião, pois não se trata de prescrição aquisitiva, assim como não se confunde com a desapropriação (VELOSO, 2018, p. 110).

Para Nelson Rosendal (2013), a Lei 13.465/2017 não previu um limite mínimo de prazo de ocupação do imóvel público, nem a natureza da detenção exercida sobre o bem público (justa, injusta, boa-fé ou má fé); além disso, a lei sequer menciona a necessidade de licitação, autorização

legislativa ou avaliação prévia do imóvel, medidas exigidas para a alienação do patrimônio público. Para o autor, causa espanto a criação da legitimação fundiária com finalidade de desviar a regra tradicional de proibição da usucapião sobre bens públicos, inclusive diante do risco do instituto se tornar a via adequada para a legalização de grilagens de grandes áreas ou regularização de imóveis destinados às classes médias e altas.

Não se pode desconsiderar que o Poder Público pode optar, de acordo com o caso concreto e considerando o interesse social, pela utilização de outros institutos previstos na Lei 13.465/2017, como a concessão de direito real de uso ou a concessão de uso especial para fins de moradia, sem necessidade de atribuir a propriedade de modo originário.

Reitera-se que a legitimação fundiária, apesar de recair tanto sobre Reurb-S quanto Reurb-E, somente pode ser concedida para regularização de núcleos urbanos consolidados existentes até a data de 22 de dezembro de 2016.

Para Victor Carvalho Pinto (2017), a Lei 13.465/2017 promove uma distribuição indiscriminada de terrenos públicos, dispensando os entes públicos das exigências de autorização legislativa, avaliação prévia e desafetação dos bens públicos ocupados, independente ainda de autorização da Câmara Municipal e sem qualquer transparência.

Observa-se, ainda, que a legitimação fundiária pode ser concedida para imóveis com finalidade não residencial em área urbana, também localizado em núcleo informal urbano consolidado em 22 de dezembro de 2016, desde que seja reconhecida pelo Poder Público sua ocupação, sem quaisquer outras condições.

CONCLUSÃO

O direito humano à moradia foi contemplado expressamente pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988 como direito social, alçado ao *status* de direito fundamental.

Todo ser humano, independentemente de nacionalidade, raça ou religião, precisa de um espaço físico, um lugar para habitar e viver, só ou com sua família, que lhe proporcione segurança física, emocional e bem-estar.

O direito à vida é mais complexo que apenas sobreviver, pois o ser humano também depende de condições favoráveis para viver com

um mínimo de dignidade, inclusive de moradia digna, que o inclua na sociedade, a fim de exercer sua cidadania de maneira plena.

Os direitos fundamentais são inerentes à toda pessoa humana, e decorrem da necessidade de proteção ao homem, para que todos vivam com o mínimo indispensável ao bem-estar individual e social.

Como direito social, a moradia depende de prestações positivas por parte do Poder Público, demanda um dever de agir estatal, no sentido de realizar políticas públicas que assegurem condições favoráveis para que todos, sem distinção, tenham a mesma chance de exercer seus direitos de maneira efetiva.

O direito à moradia não significa que o Estado deve construir habitações para todos, até mesmo porque, segundo o princípio da igualdade, a lei e o Poder Público devem proporcionar a igualdade de possibilidades aos indivíduos.

Porém, como se trata de direito social, que requer atuação estatal para proporcionar o acesso a direitos básicos, ações por parte do Legislativo e do Executivo são imprescindíveis, no sentido de possibilitar o acesso à moradia e à inclusão social.

Não cabe ao Poder Público apenas investir em moradias novas ou regulamentar direitos relativos a moradias em áreas regularmente consolidadas, pois também cabe ao Estado intervir em áreas urbanas periféricas e precárias, para que estas possam ter cada vez menos diferença em comparação com as áreas mais ricas da cidade.

Essa diferença entre áreas ricas e pobres da cidade tem como consequência o aumento da distinção entre os direitos efetivos das pessoas nos mais variados âmbitos, como o acesso ao trabalho, lazer, cultura, saúde (pela falta de saneamento básico ou por mostrar-se este ineficiente), afrontando, assim, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Nesse cenário, a violência se intensifica, a escolaridade dos habitantes da periferia cai, a saúde piora, o lazer inexistente e a cultura sequer é considerada.

A Lei 13.465/2017, recentemente editada, trata regularização fundiária urbana no art. 9º e seguintes e, quanto aos tipos de regularização, previu a Reurb-S (regularização fundiária de interesse social) e a Reurb-E (regularização fundiária de interesse específico) exatamente para regularizar as posses (tanto de áreas residenciais como comerciais) de determinada região da cidade (Bairro, Jardim, Vila), a fim de que o possuidor se torne proprietário do imóvel ocupado nessas áreas, cuja reversão (retirada das

peças para revitalização do meio ambiente natural, por exemplo) não seja mais possível, pois a ocupação consolidou-se há tempos.

Toda regularização fundiária traz benefícios, e nos casos relacionados à moradia, as benesses são ainda mais evidentes, pois agrega valor aos imóveis da área, fomenta o tráfego imobiliário (porque aqueles que antes eram possuidores passam a ser legítimos proprietários), permite a revitalização do meio ambiente urbano e natural, além de diminuir as desigualdades entre os indivíduos da mesma cidade.

No que tange ao tratamento diferenciado para os desiguais, a Lei 13.465/2017, no âmbito da Reurb-S, propicia uma regularização sem custos para a população de baixa renda, conforme declarado pelo Poder Público Municipal.

A legitimação fundiária tem natureza de aquisição originária da propriedade, com quebra dos vínculos até então existentes, culminando em uma propriedade do imóvel regularizada sem qualquer ônus ou gravames, que passa livre para a titularidade dos seus beneficiários, e pode incidir sobre imóvel particular ou público, sobre áreas cuja regularização seja de interesse social ou específico.

A Lei 13.465/2017 traz no artigo 23, § 1º e incisos, as condições para a concessão da legitimação fundiária, mas tão somente no âmbito da Reurb-S, nada dispondo sobre requisitos quando se tratar de Reurb-E.

As críticas ao novo instituto estão especialmente centradas na percepção de se tratar de uma usucapião disfarçada, inclusive incidente sobre bens públicos, o que tornaria o instituto inconstitucional, diante da não possibilidade de usucapião de bens públicos por expressa previsão constitucional e legal.

Há também a crítica quanto aos requisitos do instituto, pois não se exige tempo mínimo de ocupação, mas apenas que a posse exista sobre um terreno localizado em núcleo urbano informal consolidado, ou seja, de difícil ou impossível reversão, com posse anterior à data de 22 de dezembro de 2016.

Ainda há expressiva desaprovação doutrinária no sentido de a lei impor condições para a concessão da legitimação fundiária no âmbito da regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), e não impor qualquer condição para a regularização de interesse específico (Reurb-E), quando deveria ser o contrário.

Conquanto a legitimação fundiária deva ser compreendida como efetivação do direito fundamental à moradia, importante à realização

do direito à moradia digna e regular, é preciso ressaltar que as graves dificuldades constitucionais que a maculam carecem de reparo, a fim de não causar prejuízos à sociedade, pois a juridicidade é pressuposto para que a legitimação fundiária obtenha o êxito almejado, sem perder de vista a segurança jurídica necessária para o bem-estar de todos.

Todavia, mesmo sujeita a diversas críticas, a legitimação fundiária cumpre com seu papel de proporcionar a efetividade do direito social à moradia, pois realiza a função social da propriedade urbana em relação a imóveis residenciais.

Em conclusão, tem-se que restou demonstrada a hipótese inicial, no sentido de que a legitimação fundiária instituída pela Lei 13.465/2017, além de constitucional, constitui instrumento normativo que contribui para a efetivação do direito fundamental social à moradia no País e, por conseguinte, para o desenvolvimento das cidades e para o bem-estar e dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AMADEI, V. A. Teoria elementar da regularização fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO; Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros (Orgs.). **Primeiras impressões sobre a Lei 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

BARROS, F. M. P. **Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária**. Migalhas, 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/287119/da-in-constitucionalidade-da-legitimacao-fundiaria>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 950.663-SC. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília: **DJe**, 23 abr. 2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21657120&num_registro=200701063239&data=20120423&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 27 fev. 2020.

DALLARI, A. A. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Orgs.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 19-42.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS – ONU – 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

D’OTTAVIANO, M. C. L.; SILVA, S. L. Q. **Regularização fundiária no Brasil**: velhas e novas questões. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/172-530-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

FERREIRA, F. D.; SANTOS, S. M. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 437-467, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

IBGE. **Nova proposta de classificação territorial mostra um Brasil menos urbano**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15007-nova-proposta-de-classificacao-territorial-mostra-um-brasil-menos-urbano>. Acesso em: 19 out. 2019.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MURAKAMI, R. C.; SILVA, J. B. A construção da cidadania a partir da regularização fundiária. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, Ribeirão Preto, n. 5, p. 701-718, out. 2017.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS - 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

PEDROSO, A. G. A. **Regularização fundiária**: Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PÉREZ-LUÑO, A. E. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PINTO, V. C. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 18 out. 2019.

RAMOS JÚNIOR, L. S.; SOUZA, P. R. M. R. Regularização fundiária urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luís. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 1085-1102, 2017.

REMEDIO, J. A. **Mandado de segurança individual e coletivo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

REMEDIO, J. A.; NUNES, L. R. Direito fundamental à moradia: justiciabilidade e efetividade. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28, p. 125-153, jan./jun. 2018.

ROLNIK, R. **Direito à moradia**. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios051_completa.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

ROLNIK, R. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUCCAMP, 2000. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ROSENVOLD, N. **A legitimação fundiária**: uma polêmica inovação. Dez. 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvold.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 out. 2019.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SILVA, R. L. S. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131-134, 2017.

SILVA, V. A. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

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

VELOSO, L. L. Legitimação fundiária: uma visão constitucional no contexto da segregação sócio espacial das cidades brasileiras. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 17, p. 107-117, ago. 2018.